



## Kurzprotokoll der 68. Sitzung

### **Finanzausschuss**

Berlin, den 15. Januar 2020, 11:30 Uhr  
Berlin, Paul-Löbe-Haus  
Sitzungssaal E 400

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

## Öffentliche Anhörung

**Einzigster Tagesordnungspunkt**

**Seite 4**

Öffentliches Fachgespräch zu dem Thema

**"Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuer-  
karusselle"**



**Teilnehmende Sachverständige:**

**Bundessteuerberaterkammer**

Rose, Dirk

Grünwald, Dr. Ulrich

**Bundeszentralamt für Steuern**

Görg, Janine

Wolter, Eva

**Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.**

Eigenthaler, Thomas

**Filigran Trägersysteme GmbH & Co. KG**

Von Weiler, Jörg

Reggelin, Ninja-Antonia

**Gillißen, Guido**

Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn

**Heber, Dr. Caroline**

Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen

**Ismer, Prof. Dr. Roland**

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

**Staatsanwaltschaft München I**

Paintinger, Marcus

**Teilnehmende Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Brodesser Dr., Carsten Güntzler, Fritz Gutting, Olav Michelbach Dr. h. c., Hans Müller, Sepp Radwan, Alexander Steiniger, Johannes Stetten, Christian Frhr. von Tillmann, Antje	
SPD	Arndt-Brauer, Ingrid Binding (Heidelberg), Lothar Esdar Dr., Wiebke Hakverdi, Metin Kiziltepe, Cansel Schraps, Johannes Schrodi, Michael Zimmermann Dr., Jens	
AfD	Gminder, Franziska Gottschalk, Kay Hollnagel Dr., Bruno Keuter, Stefan	
FDP	Herbrand, Markus Hessel, Katja Stark-Watzinger, Bettina Toncar Dr., Florian	
DIE LINKE.	De Masi, Fabio	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Bayaz Dr., Danyal Paus, Lisa Schmidt, Stefan	



Beginn der Sitzung: 11:30 Uhr

### Einziges Tagesordnungspunkt

#### Öffentliches Fachgespräch zu dem Thema "Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuerkarusselle"

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Ich begrüße alle anwesenden Sachverständigen und danke Ihnen, dass Sie der Einladung zu unserem heutigen öffentlichen Fachgespräch gefolgt sind, um mit uns über Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuerkarusselle zu sprechen.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße noch einmal die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Ich begrüße für das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Frau Regierungsrätin Knüpfer und Herrn Ministerialrat Bremer.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Zum Ablauf des Fachgesprächs: Für das Fachgespräch ist ein Zeitraum von einer Stunde und 30 Minuten vorgesehen, also bis ca. 13:00 Uhr.

Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, das heißt die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils fünf Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach 4 Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Unsere bisherigen Anhörungen

haben gezeigt, dass dies bei etwas gutem Willen und gegenseitigem Verständnis gut möglich ist.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird dieses Fachgespräch mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt.

Wir beginnen mit dem öffentlichen Fachgespräch. Als erstes hat die Fraktion der CDU/CSU das Wort. Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Umsatzsteuerbetrug ist wahrscheinlich so alt wie die EU-Richtlinie, vielleicht sogar noch älter. Die Branchen und Gegenstände verändern sich jedoch – mal sind es Metalle, mal ist es der Baubereich. Aktuell befassen wir uns insbesondere mit Umsatzsteuerkarussellen auf dem Gas- und Strommarkt.

Von Herrn Gillißen wüsste ich gern, ob er sich als Praktiker von uns als Gesetzgeber in seiner Arbeit gegen Umsatzsteuerkarusselle gut ausgestattet fühlt? Welche zusätzlichen Maßnahmen würden Sie sich von uns wünschen?

An die Bundessteuerberaterkammer habe ich eine weitere Frage: Kennen Sie Modelle, die wir noch nicht kennen? Raten Sie uns, gesetzgeberisch besser gegen diese vorzugehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Gillißen, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn, bitte.

Sv **Guido Gillißen** (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn): Eingangs möchte ich darauf hinweisen, dass ich als Steuerfahnder



im operativen Geschäft mit konkreten Fällen betraut bin. Ich kann also keine Auskunft zu Statistiken und Hochrechnungen geben. Ich habe vor 15 Jahren begonnen, in diesem Bereich zu arbeiten. Damals ging es um den Handel mit Handys und CPUs (Central Processing Unit). Zwischenzeitlich gab es Modelle im Handel mit Emissionen und Kupferkathoden. Sogenannte Dauerbrenner sind der Auto- und Elektronikhandel.

Seit zehn Jahren bin ich im Bereich der Lebensmittelbranche tätig, und dort schwerpunktmäßig im Getränkehandel. Es gibt dort eine grobe Unterscheidung zwischen Softgetränken, dem Bierhandel, den Kaffeehandel und den Handel mit sonstigen Spirituosen, wie Schnaps, Wein und Sekt. Alle Bereiche sind von der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung betroffen. Lebensmittel und Getränke gehören zum täglichen Grundbedürfnis der Menschen, weshalb wir bei der Betrugsbekämpfung sehr breit aufgestellt und in ganz Deutschland tätig sind. Im Übrigen führen die Art und Weise der Tatbegehungen nicht allein nur zur Hinterziehung der Umsatzsteuer, sondern auch zur Hinterziehung der Ertragsteuern.

Ein weiteres Problem ist die Umgehung des in Deutschland geltenden Pfandrechts. Dieses wird vollkommen ausgehebelt, weil der Handel oft mit unbefandeten Getränkedosen erfolgt. Wir haben es hier im Rahmen von fingierten Lieferketten mit der Herausführung der Waren aus dem offiziellen Rechnungskreislauf zu tun. Fortan wird auf jeglicher Stufe des Handels „schwarz“ eingekauft und verkauft. Das heißt, ohne Rechnung, also ohne Anmeldung und Abführung der Steuer. Wir sprechen also von einem sehr breiten Spektrum. Bisher sind wir durch die Neuaufnahmestellen immer nah dran gewesen, sodass wir in Deutschland die Firmen schnell enttarnen konnten, die dieser Verpflichtung nicht nachkamen.

Es gäbe an vielen Stellen noch einiges zu tun – der offene Bargeldverkehr ist in Deutschland ein großes Problem. Wenn jede Lkw-Ladung mit Energydrinks im Wert von 100 000 Euro bar bezahlt werden kann, haben die Täter es leicht, dies in der Buchführung anders zu dokumentieren.

Aus meiner Sicht gibt es viele Ansätze. Der Bargeldverkehr und die schnelle Abgabe von Voranmeldungen sind bei uns mit Sicherheit ein wesentliches Thema.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Rose, Bundessteuerberaterkammer, bitte.

Sv **Dirk Rose** (Bundessteuerberaterkammer): Uns sind keine neuen Modelle bekannt, die Sie noch nicht kennen. Das liegt daran, dass sich der weit überwiegende Teil der Steuerberater nicht an Steuerbetrug beteiligt. Steuerberater reagieren in der Praxis darauf, dass ehrliche Mandanten mitbetroffen sind, weil Vorsteuerabzüge nicht gewährt werden.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Meine Frage bezog sich nicht darauf, ob Sie beteiligt sind. Mich interessiert, ob ehrliche Mandanten erzählen, dass etwas bei Konkurrenten passiert.

Sv **Dirk Rose** (Bundessteuerberaterkammer): Nein.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Als nächstes hat die Fraktion der SPD das Wort. Frau Arndt-Brauer, bitte.

Abg. **Ingrid Arndt-Brauer** (SPD): Ich habe ganz konkrete Fragen an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Welche Maßnahmen wurden konkret auf nationaler und internationaler Ebene zur Bekämpfung von Umsatzsteuerkarussellbetrug ergriffen? Was ist die Rolle Ihres Amtes? Wie gut funktioniert die Bekämpfung aus Ihrer Sicht? Können Sie Fallbeispiele darstellen, wie Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung wirken? Was müsste man gegebenenfalls verändern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Görg, Bundeszentralamt für Steuern, bitte.

Sve **Janine Görg** (Bundeszentralamt für Steuern): Es gibt zahlreiche nationale und internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs. Zunächst gibt es verschiedene gesetzliche Regelungen, auf die – glaube ich – in diesem Kreise nicht näher eingehen muss. Deshalb spreche ich über die organisatorischen Aspekte und die Rolle des BZSt.

Gerade im Umsatzsteuerbetrug ist es besonders wichtig, dass Daten möglichst schnell ausgetauscht werden. Als BZSt haben wir im hiesigen Föderalismus mit der Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer Sonderprüfungen und Steuerfahndungsprüfungen (KUSS) eine koordinierende Funktion. Wenn wir von Ländern Fallmeldungen bekommen, koordinieren wir die entsprechenden Betrugsbekämpfungs-



maßnahmen. Dazu gehören beispielsweise Kettenprüfungsmaßnahmen oder Amtshilfeersuchen. Da wir eine Vielzahl von Fällen kennen, führen wir auch branchenspezifische Koordinierungstreffen durch und koordinieren einen Erfahrungsaustausch unter den Prüfern, sobald wir in bestimmten Branchen einen entsprechenden Bedarf sehen. Ich denke, das ist eine sehr gute Plattform für den Austausch der Fahnder untereinander. Zusätzlich wird bei uns die Datenbank ZAUBER betrieben, die für unsere Arbeit essentiell ist. In dieser Datenbank werden sämtliche Betrugsfälle erfasst und stehen für nachfolgende Recherchen zur Verfügung. Hinzu kommt, dass wir einen guten Informationsaustausch mit anderen Bundesbehörden pflegen, zum Beispiel mit der Bundesnetzagentur, dem Bundesumweltamt oder dem Kraftfahrtbundesamt.

Im internationalen Bereich fungieren wir als zentrale Stelle für den Datenaustausch. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Netzwerk EUROFISC zu nennen, bei dem eine Mitarbeiterin des BZSt Verbindungsbeamtin ist. Die Idee dieses Frühwarnsystems ist der frühzeitige Datenaustausch über Missing Trader und bestimmte Betrugstendenzen. Das Kontrollmaterial wird den Ländern zur Verfügung gestellt, um weitere Fallaufgriffe zu ermöglichen.

Ein weiterer Datenaustausch erfolgt mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol) und dem European Anti-Fraud Office (OLAF). OLAF ist die zentrale Betrugsbekämpfungsstelle in der Europäischen Union (EU). Ab 2020 ermöglicht das European Car and Driving Licence Information System (EU-CARIS) den Datenaustausch im Bereich Kfz-Daten.

Auch der Austausch mit dem Zoll ist sehr eng und wichtig. Es soll sichergestellt werden, dass die Warenbewegungen möglichst schnell überprüft werden können. Außerdem besteht die Möglichkeit sogenannter MLC-Prüfungen (multilateral control), in deren Rahmen verschiedene Staaten gemeinsam prüfen. Zusammenfassend gibt es also eine ganze Reihe von Maßnahmen und Informationsaustauschen, die der Betrugsbekämpfung dienen.

Wenn Sie mich fragen, wie diese Maßnahmen in der Praxis funktionieren, so bin ich der Meinung, dass gerade bei den Herkunftsnachweisen für

Strom aus erneuerbaren Energien sehr gut erkennbar war, dass diese Maßnahmen erfolgreich sind. Die Fallmeldungen sind bei uns über EUROFISC eingegangen, außerdem hat uns das Umweltbundesamt informiert. Wir haben dann weitere Koordinierungstreffen eingeleitet. Letztlich hatte es zur Folge, dass der Gesetzgeber § 13b des Umsatzsteuergesetzes (UStG), also das Reverse-Charge-Verfahren, eingeführt hat. Dadurch konnten wir weitere Fälle verhindern.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Gottschalk, bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Im Zusammenhang mit Umsatzsteuerkarussellen gab es eine sehr interessante Recherche durch das Recherchezentrum CORRECTIV, einem Verbund von 63 Journalisten aus 30 Ländern<sup>1</sup>. Diese kamen unter anderem zu dem Ergebnis, dass Großbritannien gezeigt habe, dass „das Problem auch national zumindest stark eingedämmt werden kann“. Der Diebstahl über Umsatzsteuerkarusselle ist in Großbritannien von einst 3,5 Milliarden Pfund auf derzeit 500 Millionen Pfund reduziert worden.

Meine erste Frage geht an Herrn Gillißen. Was könnte auf nationaler Ebene in Deutschland an effektiven Maßnahmen unternommen werden, um nach britischem Beispiel tatsächlich Erfolge vorweisen zu können?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Gillißen, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn, bitte.

Sv **Guido Gillißen** (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn): Über die britischen Verhältnisse weiß ich nicht Bescheid. Im Bereich des Getränkehandels ist es so, dass die Briten im Bierhandel sehr starke Steuerschäden zu verzeichnen haben. Es wird dabei so getan, als würde das Bier nach Deutschland exportiert – tatsächlich bleibt es aber dort und gelangt in den Schwarzverkauf.

Was das Ergreifen effektiver Maßnahmen angeht, habe ich bereits darauf hingewiesen, dass der uneingeschränkte Bargeldverkehr in Deutschland eingeschränkt werden sollte. Bargeschäfte sollten

<sup>1</sup> <https://correctiv.org/top-stories/2019/05/06/grand-theft-europe/>



in der Buchführung nicht mehr als solche dokumentiert werden können, wie dies aktuell möglich ist. Gerade an den Stellen, an denen der Steuerausfall geschieht, kommt den Tätern der Bargeldverkehr gelegen, um das in der Buchführung zu dokumentieren.

Ein weiteres Standbein der Betrugsbekämpfung, zumindest in Nordrhein-Westfalen, sind die Neuaufnahmestellen. Dort müssen bei Neugründungen zeitnah und monatlich Umsatzsteuervoranmeldungen abgegeben werden. Das sind aus meiner Sicht zwei wichtige Punkte, die den Umsatzsteuerbetrug nicht unbedingt verhindern, aber die Höhe der Schäden und die Geschwindigkeit des Schadens verringern können.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Dr. Grünwald, Bundessteuerberaterkammer, bitte.

Sv **Dr. Ulrich Grünwald** (Bundessteuerberaterkammer): Der Anwendungsvorrang des Europarechts gilt für das materielle Umsatzsteuerrecht, nicht für das Verfahrensrecht. Das bedeutet: Wenn man Änderungen im materiellen Recht vornehmen will, die der Betrugsbekämpfung dienen, wird dies nur europarechtlich funktionieren. Verfahrensrechtliche Maßnahmen können hingegen auf nationaler Ebene eingeführt werden. Dies gilt insbesondere für Fragen des Datenaustauschs, des Erklärungswesens und für die Prüfung dieser verfahrensrechtlichen Maßnahmen.

Wir plädieren dafür, diese Möglichkeiten auszunutzen – wenngleich wir der Meinung sind, dass der Kern des Problems des Karussellbetrugs und des generellen Umsatzsteuerbetrugs im materiellen Umsatzsteuerrecht liegt und es deswegen einer europarechtlichen Regelung bedarf.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Güntzler, bitte.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Ismer. Können Sie bitte das klassische Karussellgeschäft kurz darstellen? Halten Sie das rechtliche Instrumentarium, das wir derzeit der Verwaltung an die Hand geben, für ausreichend, um diese Karussellgeschäfte stillzulegen oder haben Sie Empfehlungen für Verbesserungen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Ismer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Roland Ismer** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Zunächst besteht das Wesen eines aus Sicht des Betrügers gelungenen Karussells darin, dass derselbe Gegenstand mehrfach im Kreis verkauft wird und die zwischenzeitliche Vollentlastung von der Mehrwertsteuer ausgenutzt wird. Traditionell wird das mit hochwertigen Gütern gemacht, es ist aber in Osteuropa auch mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen durchaus verbreitet. Denkbar sind auch sonstige Leistungen, sofern sie handelbar sind. Wir haben in der Vergangenheit einen großen Fall an der EEX (European Energy Exchange) bei den EU-Emissionsberechtigungen aus dem Treibhausgas-Emissionshandelssystem gesehen. Momentan haben wir Probleme mit Herkunftsnachweisen für erneuerbare Energien.

Bei den sonstigen Leistungen haben wir aus Sicht der Betrüger den Vorteil, dass sich solche sonstigen Leistungen nicht verbrauchen, sondern vielfach verwendet werden können. Sie erleiden über die Zeit keinen zwingenden Wertverlust. Weitere Vorteile sind der anonyme Handel mit gutgläubigen Marktteilnehmern und dass es keinen Endverbraucher gibt. Gerade mit Blick auf die Digitalisierung besteht künftig die Gefahr, dass diese Probleme zunehmen.

Zusammenfassend: Business-to-business (B2B)-Konstellationen sind besonders problematisch, weil tatsächlich Geld ausgezahlt wird. Es gibt eine Vollentlastung. Bei der Geldauszahlung entsteht theoretisch eine Steuerschuld eines anderen, die aber gegebenenfalls nicht erfüllt wird.

Die Frage ist, was man tun kann, was gemacht wurde und ob das reicht. Sicherlich ist der Mehrwertsteuerbetrug in Form des Karussellbetrugs immer wieder Gegenstand gesetzgeberischer Maßnahmen gewesen. In § 13b UStG gibt es Regelungen zum sogenannten Reverse Charge Verfahren, dem Übergang der Steuerschuldnerschaft. Es gibt in § 25d UStG (wurde durch Jahressteuergesetz aufgehoben) eine Haftungsvorschrift für jemanden, der sich vorsätzlich oder grob fahrlässig an einem Umsatzsteuerbetrug beteiligt. § 25f UStG enthält die Versagung des Vorsteuerabzugs und § 27b UStG



enthält die Möglichkeit der Umsatzsteuernachschau.

Es gibt also eine ganze Reihe bereits getroffener Maßnahmen. Die Frage ist, ob aus Sicht der Wissenschaft weitergehende und erfolgversprechende Maßnahmen vorstellbar sind. Meine Antwort hierauf ist ein deutliches „Ja“. Die Bundesregierung hat schon immer vorgeschlagen, dass man auf europäischer Ebene einen Übergang zum generellen Reverse Charge Verfahren machen sollte. Das ist im Jahr 2006 in der EU gescheitert. Hintergrund war die Befürchtung, dass man bei einem generellen Übergang zu einem Reverse Charge Verfahren gegenüber Endverbrauchern massive Steuerausfälle erleidet. Ein Endverbraucher, der sich als Unternehmer ausgibt, könnte steuerentlastet erwerben und stellt deshalb ein Problem dar.

Insofern ist die herkömmliche Position der EU-Kommission nachvollziehbar. Inzwischen haben wir durch die Digitalisierung jedoch ganz andere Möglichkeiten als 2006. Damals gab es keine Smartphones und keine Internettechnologie in Echtzeit. Inzwischen haben wir bessere Möglichkeiten.

Als Vorbild dafür dienen Spanien und Italien. Dort gibt es bereits Echtzeit-Verpflichtungen, Umsätze zu melden. Das funktioniert über einen von der Regierung betriebenen Server. Ich selbst habe einen Testaccount und bekomme viele Mahnungen, weil ich die Testerklärung noch nicht abgegeben habe. Das zeigt, es gibt ein System des Echtzeit-Reportings. Das reicht mir aber ehrlich gesagt noch nicht. Es sollte mit einem Reverse Charge System verbunden werden. Dafür gibt es im Verbrauchsteuerrecht bereits Vorbilder, die umgesetzt werden können.

Auf europäischer Ebene sind wir im Moment in einer Experimentierphase. Die EU-Kommission hat - befristet für drei Jahre - diverse Möglichkeiten zugelassen. Ich glaube, Deutschland sollte sich überlegen, wie es sich positioniert. Denn spätestens in drei Jahren werden die Versuche abgeschlossen sein und ausgewertet werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Frau Hessel, bitte.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Meine erste Frage geht an Frau Dr. Heber. Sie haben die Einlassungen von

Herrn Prof. Dr. Ismer gehört, was aus wissenschaftlicher Sicht verbessert werden könnte. Wie ist Ihre Einschätzung dazu?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Heber, Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, bitte.

Sv **Dr. Caroline Heber** (Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen): In einem ersten Schritt ist mir die Unterscheidung wichtig zwischen dem einfachen Missing Trader Betrug, den es im nationalen und grenzüberschreitenden Bereich geben kann, und dem besonders aggressiven Karussellbetrug.

Zurzeit werden im internationalen Kontext zwei wesentliche Vorschläge diskutiert, um gerade dem besonders aggressiven Karussellbetrug Herr zu werden. Zunächst geht es um die Frage, ob ein allgemeines Reverse Charge Verfahren eingeführt werden sollte. Der zweite Vorschlag, den die EU-Kommission favorisiert, sind Maßnahmen für die Anwendung des endgültigen Mehrwertsteuersystems.

Ich möchte zuerst etwas zum Reverse Charge Verfahren sagen. Das Verfahren ist im Umsatzsteuerrecht nicht unbekannt. Im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zwischen Unternehmen ist es bereits der Standard. Durch den Übergang der Steuerschuld ist es nicht mehr der Leistende der Steuerschuldner, sondern der Leistungsempfänger. Der Leistungsempfänger zahlt die Umsatzsteuer also nicht mehr an den Leistenden, sondern direkt an den Fiskus. So bleiben die Umsatzsteuerzahllast, die Abfuhrverpflichtung und das Recht auf den Vorsteuerabzug bei einem Unternehmer. Durch das Zusammenfallen der Zahlungspflicht der Umsatzsteuer und dem Entlasten durch das Vorsteuerabzugsrecht bei einem Unternehmen wirkt sich ein plötzliches Verschwinden des Leistenden nicht mehr steuerschädlich aus.

Ein allgemeines Reverse Charge Verfahren würde zumindest in der Theorie sowohl den klassischen Missing Trader Betrug als auch den Karussellbetrug nicht mehr länger möglich machen. Aber wie schon angeführt, kommt es wahrscheinlich bei der Einführung des allgemeinen Reverse Charge Verfahrens zu einer Verlagerung der Betrugsfälle an das Ende der Lieferkette.



Der zweite Vorschlag, den die EU-Kommission favorisiert, also der Übergang zum endgültigen Mehrwertsteuersystem, hält an der Steuerschuld des Leistenden sowohl im innerstaatlichen als auch im grenzüberschreitenden Bereich fest. Dieser Vorschlag steht also komplett konträr zum Vorschlag der Einführung eines allgemeinen Reverse Charge Verfahrens. Zudem soll das endgültige Mehrwertsteuersystem das Bestimmungslandprinzip vollends verwirklichen.

Um dem Grundsatz der einmaligen Registrierung zu genügen, soll der One-Stop-Shop für elektronische Leistungen für die Lieferung innerhalb der EU erweitert werden. Das endgültige Mehrwertsteuersystem schafft die Aufteilung einer grenzüberschreitenden Lieferung in eine steuerbefreite Lieferung und das steuerpflichtige Erwerben ab, also die Grundlage für den Karussellbetrug. Der klassische Missing Trader Betrug bleibt aber weiterhin national und im grenzüberschreitenden Bereich möglich.

Der Richtlinien-Vorschlag hat zudem eine Übergangsregelung, wonach das bestehende System, das steuerfreie Liefern und das steuerpflichtige Erwerben, weiterhin möglich sein soll - das aber nur, wenn an einen zertifizierten Steuerpflichtigen geliefert wird. Das heißt, das System soll bleiben - aber nur bei den Unternehmen, denen vertraut wird. Meines Erachtens sollte dieser Übergangsphase besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Die Möglichkeit der Zertifizierung schafft einen Anreiz innerhalb des Mehrwertsteuerrechts. Wollen Unternehmer am Binnenmarkt nur noch mit vertrauenswürdigen Steuerpflichtigen kontrahieren, da sie so von der leicht handhabbaren Steuerbefreiung Gebrauch machen können, besteht ein natürlicher Anreiz, sich zu registrieren. Jeder nicht registrierte Unternehmer steht automatisch unter dem Verdacht, vielleicht betrügerisch zu handeln. Solche Anreize könnten zur natürlichen Austrocknung des Missing Trader führen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr De Masi, bitte.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Ich möchte Herrn Oberstaatsanwalt Paintinger befragen. Welche Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug durch

Umsatzsteuerkarusselle erscheinen Ihnen aus welchen Gründen am geeignetsten?

Sie haben in Ihrer Stellungnahme Fälle der Staatsanwaltschaft Augsburg mit sogenannten „Phönixumsätzen“ erwähnt und auf nicht intendierte Wirkungen des Dritten Bürokratienteilungsgesetzes verwiesen. Bitte gehen Sie auch darauf ein.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Paintinger, Staatsanwaltschaft München I, bitte.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Ich bin als Oberstaatsanwaltschaft bei der Staatsanwaltschaft München I tätig. Vorher war ich Staatsanwalt in Augsburg, wo wir seit Mitte 2011 ein größeres Umsatzsteuerkarussell-Verfahren geführt haben. Das hat klein angefangen und sich im Laufe der Zeit auf mehr als 350 Beschuldigte erweitert.

Im Laufe des Verfahrens konnten wir feststellen, dass insgesamt acht verschiedene Organisationen mehrere Karussellstränge betrieben haben. Es gibt hoch professionelle, im Ausland ansässige Organisationen, die hinter diesen Fällen des Umsatzsteuerkarussellbetrugs stehen. Diese lassen die Ware über mehrere europäische Staaten kreisen, um in den verschiedenen Mitgliedstaaten Umsatzsteuer zu generieren.

Wichtig, um Umsatzsteuerbetrugssysteme schnell und effektiv zu bekämpfen, ist zunächst, dass die monatliche Abgabepflicht für Existenzgründer bestehen bleibt. Die Existenzgründer müssen engmaschig überwacht werden. Durch das Dritte Bürokratienteilungsgesetz soll das 2021 jedoch mehr oder weniger abgeschafft werden, sodass die Existenzgründer nur noch kalendervierteljährlich zur Abgabe verpflichtet sind.

Wieso ist es wichtig, dass Existenzgründer von Anfang an jeden Monat ihre Umsatzsteuervoranmeldung abgeben müssen? Was in den Umsatzsteuerkarussellbetrugsfällen festgestellt werden kann, ist das Vorhandensein von Missing Tradern und Buffer-Gesellschaften, die sogenannte „Phönixumsätze“ generieren. Das sind Umsätze, die sich aus dem Stand heraus von null auf mehrere Millionen Euro belaufen. Erkennbar ist das nur, wenn es eine monatliche Abgabepflicht von Umsatzsteuervoranmeldungen gibt. Erfolgt diese Voranmeldung erst drei Monate später, summiert sich der Schaden auf drei Monate. Das ist sehr kontraproduktiv.



Zudem ist es erforderlich und wichtig, dass die Geldströme überwacht werden. In dem von mir geführten Ermittlungsverfahren konnte ich folgende Gesetzmäßigkeiten feststellen: Der Geldstrom muss Deutschland irgendwann verlassen. Beim klassischen Umsatzsteuerkarussell kommt die Ware aus dem Ausland und wird wieder ins Ausland geschoben. Das heißt, die Täter greifen in die Staatskasse, wenn die Ware Deutschland verlässt. Dann haben sie einen Vorsteuererstattungsanspruch, der durch die Kette wandert und eigentlich ans Finanzamt geht. Nur in den Umsatzsteuerkarussellverfahren geht der an die Betrüger.

Diese haben sogenannte Zahlungsplattformen entwickelt. Das Geld geht also auf ein ausländisches Konto. Auch bei diesen Geldströmen gibt es Gesetzmäßigkeiten. Es ist feststellbar, dass immer vom gleichen Abnehmer, vom gleichen deutschen Konto, Geld kommt und dies nahezu eins-zu-eins auf dieselbe Zahlungsplattform, auf dasselbe ausländische Konto mit einem kleinen Abschlag weitergeleitet wird.

Ich meine, dass in diesen Fällen uns die Geldwäscheverdachtsmeldung dabei helfen kann, dies zu erkennen. Ich habe bereits versucht, in Zusammenarbeit mit der FIU (Financial Intelligence Unit) ein Raster bei den Banken zu implementieren. Das ist momentan in Arbeit. Das Ziel soll sein, dass jede Bank bei einer bestimmten Gesetzmäßigkeit weiß, dass eine Geldwäscheverdachtsmeldung generiert werden muss. Dann müssen die Finanzämter oder die Steuerfahnder tätig werden.

Der dritte Punkt ist die Normierung der Vergabe, Versagung und Entziehung der Steuernummer. Es ist nicht ausdrücklich geregelt, wann das Finanzamt eine Steuernummer zu umsatzsteuerlichen Zwecken erteilen darf. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat in einem Beschluss vom 17. Juli 2019 offen gelassen, ob eine vom Unternehmer begangene Steuerhinterziehung die erstmalige Nichterteilung oder einen dem gleichzustellenden Entzug einer Steuernummer rechtfertigt. Das muss aus meiner Sicht gesetzlich geregelt werden.

Bei den Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Augsburg konnte festgestellt werden, dass Gesellschaften, solange die Umsatzsteueridentifikationsnummer gültig war, in verschiedene Umsatzsteuerbetrugssysteme als sog. Missing Trader eingebunden wurden. Beispielsweise wurde eine Gesellschaft

zunächst in einem Umsatzsteuerbetrugssystem mit Textilien als Missing Trader genutzt, dann in einem anderen Umsatzsteuerbetrugssystem mit CO<sub>2</sub>-Rechten, dann in einem System mit Kupferkathoden und schließlich in einem System mit elektronischen Geräten.

Ich meine deswegen, dass man überlegen sollte, die Vergabe und Entziehung der Umsatzsteueridentifikationsnummer, insbesondere bei einem Verdacht auf Umsatzsteuerhinterziehung, gesetzlich zu normieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Dr. Danyal Bayaz** (B90/GR): Meine Frage geht an Herrn von Weiler. Sie sind der Unternehmer in der heutigen Runde der Sachverständigen. Ich bin an anekdotischer Evidenz interessiert. Können Sie beschreiben, wie Sie mit dem Phänomen Umsatzsteuerkarussell in Verbindung gekommen sind? Welche Auswirkungen hatte das auf Ihr Geschäft?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr von Weiler, Filigran Trägersysteme GmbH und Co. KG, bitte.

Sv **Jörg von Weiler** (Filigran Trägersysteme GmbH und Co. KG): Ich bin in Deutschland in einem Familienunternehmen in der dritten Generation tätig. Wir haben in Polen eine Schwestergesellschaft gegründet, mit der wir in Sachen Umsatzsteuer in Turbulenzen gerieten.

2006 konnten wir an einem gefaxten Zertifikat eine andere Absendernummer erkennen und kamen zu dem Schluss, dass etwas mit dem von uns gekauften Material nicht stimmte. Das war das erste Indiz, dass in unserem Markt etwas mit Umsatzsteuerbetrug vor sich geht. Im Jahr 2013 standen wir vor der Insolvenz.

Die Wettbewerbsverzerrung wird selten angesprochen. In einem Missing Trader Fraud oder in einem Umsatzsteuerkarussell werden in einem ersten Schritt Endverbrauchersteuern in die Kriegskassen des Organisierten Verbrechens umgelenkt. Das heißt, es trifft den Verbraucher. Umsatzsteuern werden immer als Unternehmersteuern wahrgenommen, was sie nicht sind. Der Endverbraucher zahlt, sodass sein Geld gestohlen und zur Finanzierung illegaler Organisationen genutzt wird. Je nach Steuersatz bringt denen das 17 bis 25 Prozent an



reinem Gewinn. Den benutzen sie, um andere Unternehmer aus den jeweiligen Märkten zu dumpen. Das sind Kriminelle, die am Steuerbetrug interessiert sind und infolgedessen keine Marktkenntnisse besitzen und auch kein Interesse haben, Vertriebsorganisationen aufzubauen. Sie dumpen sich über den Preis in den Markt.

Wenn Sie mit einem Wettbewerber zu tun haben, der 17 bis 25 Prozent Kostenvorteil hat, haben Sie keine Chance. Im Jahr 2013 sagte mir Surojit Ghosh, damals Vice-President des größten Marktteilnehmers Arcelor-Mittal, dass seiner Schätzung zufolge 75 Prozent des polnischen Betonstahlmarkts infiziert waren. Ich habe von Schätzungen zwischen 50 und 75 Prozent gehört. Wir wissen von anderen Bereichen, wie dem der CO<sub>2</sub>-Zertifikate, dass dort 90 Prozent des Marktes in die Hände des Organisierten Verbrechens geraten ist.

Das Problem ist, dass die Märkte angefixt werden. Es gibt einen Missing Trader, der netto aus einem anderen EU-Mitgliedstaat importiert, brutto im Inland verkauft und je nach Steuersatz 15 bis 25 Prozent der Mehrwertsteuer hinterzieht. Was gehandelt wird, ist irrelevant. Auch erstklassige Waren werden so deutlich billiger als bei der Konkurrenz verkauft. So werden die, die aus solchen Quellen beziehen, relativ schnell Marktanteile gewinnen. Die standhaften Unternehmer, die nicht aus Gier in ein solches Modell eingestiegen sind, machen das spätestens, wenn sie vor der Insolvenz stehen.

Wir waren von 70 Mitgliedsfirmen im betreffenden polnischen Verband eines von fünf Unternehmen, das bereit war, eine Erklärung zu unterzeichnen, nicht aus solchen Billigquellen zu kaufen. Die Verbände sind also infiziert und bekommen keine Informationen mehr. Wird eine kritische Masse erreicht, entwickelt sich die Marktübernahme exponentiell. Steuerehrliche Unternehmen, die nicht auf Billigquellen zurückgreifen, scheiden aus dem Wettbewerb aus. Die entsprechenden Arbeitsplätze gehen dann verloren.

Das Problem ist, dass es nach meiner Kenntnis wettbewerbsrechtlich wenige Möglichkeiten gibt, etwas dagegen zu unternehmen. Mit der Einführung eines flächendeckenden, europaweiten Reverse Charge Verfahrens für alle Märkte in allen Ländern wäre ein systemisches Vorgehen möglich. Mit Fortführung der aktuellen Reverse Charge

Insellösung werden andere Märkte in anderen Ländern bzw. Nachbarmärkte im gleichen Land infiziert. Das System breitet sich aus.

Ich möchte noch einen Hinweis zu Zahlen geben: Im Jahr 2013 veröffentlichte Europol die Studie Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA). Dort wurde geschätzt, dass pro Jahr 100 Milliarden Euro Steuern pro Jahr durch Missing Trader Fraud hinterzogen werden. Rechnet man die Schäden durch die Marktverzerrung hinzu, würde man nach meiner Schätzung leicht auf den doppelten Schaden kommen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich würde gern von Herrn Eigenthaler wissen, welche Rolle die Steuerverwaltung bei dieser Art der Betrugsbekämpfung spielt. Ist sie personell und organisatorisch in Bund und Ländern gut genug ausgestattet? Wird das notwendige Personal gut genug ausgebildet, um diesen Betrug zu entdecken?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Zunächst möchte ich sagen, dass wir heute über etwas sprechen, das systematisch bedingt ist, und bereits vor 50 Jahren im Mehrwertsteuersystem angelegt wurde und durch europäisches Richtlinienrecht verlängert wurde - das Auseinanderfallen von Umsatzsteuer einerseits und Vorsteuer andererseits.

Ich war neun Jahre lang Vorsteher eines großen Stuttgarter Finanzamtes mit 100 000 Steuerzahlern. Unter ihnen waren auch einige tausend Unternehmer. In diesen neun Jahren ist mir kein Fall eines Umsatzsteuerkarussells begegnet. Deshalb möchte ich betonen, dass es sich nicht um massenhafte Fälle handelt. Aber wenn sie auftauchen, führen sie zu einem hohen Schaden. Herr Paintinger hat bestimmt nicht jeden Tag Zugänge, die Umsatzsteuerkarusselle betreffen.

Maßnahmen in der Verwaltung müssen also abgewogen werden. Natürlich wär es ideal, wenn gleich am Anfang, also bei der Anmeldung eines Missing Trader beim Finanzamt, das gegründete Unternehmen untersucht wird. Da die Eigenschaft eines Missing Trader einem Unternehmen aber nicht auf der



Stirn geschrieben steht, müsste eine solche Untersuchung bei allen Unternehmensgründungen und Anmeldungen erfolgen. Die Anmeldung neu gegründeter Unternehmen ist jedoch im Finanzamt eine Routineangelegenheit, die jede Woche in hoher Zahl vorkommt. Trotz aller Vorkehrungen und Warnhinweisen, handelt es sich am Ende um einen normalen, bürokratischen Anmeldevorgang. Und das ist genau das, was Karussellbetrüger ausnutzen: Es wird einfach eine Normalität erzeugt, garniert mit Schnelligkeit.

Wenn Sachen im ersten Monat - was der entscheidende Zeitraum ist - zehnmal im Karussell bewegt werden, bemerkt das niemand. Bis dahin ist noch keine Voranmeldungspflicht entstanden. Wenn der Betrüger dann verschwindet, ist er weg. Wir können tausend Datenbanken haben – wenn er darin nicht auftaucht, passiert nichts.

Ich habe einmal die Steuerverwaltung der Niederlande besucht. Die gehen nicht wie wir in Deutschland den reaktiven Weg. In den Niederlanden sucht bei jeder Neugründung sofort ein Finanzbeamter im Sinne eines Servicegedankens das Gespräch mit dem Unternehmer und bekommt auf diese Weise erste Informationen. Ein solcher Service, verbunden mit einer gewissen Steueraufsicht, wäre im Grunde auch in Deutschland erforderlich.

Das eigentliche Problem ist, dass der sogenannte Buffer die Vorsteuer geltend macht. Der Missing Trader meldet nichts an bzw. zahlt nichts und der Buffer holt die Vorsteuer ab – das ist das eigentliche Grundproblem. Das kann auch in einem Zweipersonenverhältnis vorkommen, in dem einer nicht zahlt und der andere das Geld bekommt.

Meines Erachtens muss bei einer Anmeldung mit einem hohen Rotbetrag sofort innerhalb von zwei oder drei Tagen eine Umsatzsteuersonderprüfung erfolgen. Rotbetrag bedeutet im Finanzamt, dass jemand sehr viel Vorsteuer zurückhaben möchte. Wenn der Prüfer nicht bei der Gründung des Missing Traders dabei war, soll er beim Buffer schauen, woher dieser Rotbetrag kommt. Ich sehe die Nichtauszahlung des Rotbetrags als einzige Möglichkeit, die Auszahlung des angeblichen Vorsteuerguthabens zu stoppen.

Die gute Nachricht bei dem ganzen Thema ist, dass es nur eine Frage der Zeit ist, bis das Karussell auffliegt. Es ist kein Dauerproblem. Nach drei oder vier Monaten wird das Karussell entdeckt. Dann

wird aber ein neues Karussell gegründet. Deswegen muss die erste Vorsteuerauszahlung gestoppt werden. Innerhalb von zwei oder drei Tagen muss ein Umsatzsteuersonderprüfer die Angaben prüfen. Das sind Fachleute, die erkennen, ob Angaben rechtmäßig sind.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Brehm, bitte.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Meine Frage geht an Herrn Prof. Dr. Ismer und die Bundessteuerberaterkammer. Herr Eigenthaler hat gerade vom Servicegedanken gesprochen. Macht das Finanzamt Hausbesuche, geschieht dies meist erst am Ende eines Verfahrens als Kontrolle, nicht als Service.

Wie sind die strafrechtlichen Aspekte beim Umsatzsteuerkarussell? Gibt es in dem Bereich aus Ihrer Sicht noch Handlungsbedarf und Handlungsspielräume?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Ismer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Roland Ismer** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Ich muss ehrlich sagen, ich bin Steuerrechtler, kein Strafrechtler. Herr Paintinger ist im Bereich des Strafrechts kompetenter.

Ich kann konzeptionell überlegen, was man im Bereich des Umsatzsteuerrechts machen könnte. Ich kann abstrakt begründen, warum ich meine, dass das Strafrecht nur eine ultima ratio sein sollte. Man sollte also nicht primär mit Mitteln des Strafrechts gegen Umsatzsteuerkarusselle vorgehen. Ein Ladenbetreiber geht ja auch nicht davon aus, dass die Staatsanwaltschaft ihm Diebe vom Hals hält. Eher wird er Sicherungsmaßnahmen treffen.

Der Reformbedarf liegt meiner Meinung nach also im materiellen Steuerrecht. Steuerverfahrensrechtliche Maßnahmen sind neben strafrechtlichen Maßnahmen durchaus denkbar. Auf europäischer Ebene wird die steuerstrafrechtliche Zusammenarbeit auch intensiviert, zum Beispiel durch OLAF. Das erscheint mir, von außen gesehen, durchaus plausibel. Dennoch plädiere ich für eine Anpassung des materiellen Steuerrechts. Ein generalisiertes Reverse Charge Verfahren bietet hier Chancen. Davon sollte die EU-Kommission überzeugt werden. Gleichzeitig sind technische Fragen zu lösen.



Die EU-Kommission hat 2006 durchaus vernünftige Fragen gestellt: Das unbelastete Endverbrauch entstehen kann, und der Schaden so theoretisch größer sein kann, als der aktuelle Schaden durch den Umsatzsteuerbetrug. Deswegen brauchen wir technologische Möglichkeiten, die es heute aber durchaus gibt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Rose, Bundessteuerberaterkammer, bitte.

Sv **Dirk Rose** (Bundessteuerberaterkammer): Die steuerstrafrechtlichen Aspekte sind relativ einfach zu skizzieren. Aufgrund der hohen Volumina gibt es ein großes Schadensausmaß, und aufgrund der Beteiligten sind relativ schnell die Voraussetzungen eines gewerbs- oder bandenmäßigen Betrugs erfüllt. Das ist ein Verbrechenstatbestand.

Die bisher eingeführten, eher strafprozessualen Maßnahmen, zum Beispiel die Einziehung der Vermögenswerte, sind effektiv, wenn sie denn angewendet werden. Ich halte es für ein Problem, dass diese Maßnahmen nachgelagert sind, also reaktiv erfolgen. Herr Paintinger hat es richtig gesagt: Das Problem ist das Erkennen. In der Praxis werden immer wieder ehrliche Unternehmer dort hereingezogen. Diese müssen aus Sicht der Bundessteuerberaterkammer geschützt werden. Maßnahmen werden eher im Bereich des materiellen Steuerrechts und des Verfahrensrechts benötigt.

Ich sehe es ähnlich wie Herr Eigenthaler. Man müsste eigentlich viel eher ansetzen. Das Problem ist nur, ob es dafür das personelle Know how gibt. Die Personaldecke ist nach meiner Wahrnehmung sehr dünn.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt wieder von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Güntzler, bitte.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Meine Frage geht auch an die Bundessteuerberaterkammer. Sie stellen in Ihrer Stellungnahme konkrete Maßnahmen vor. Ich möchte Ihnen die Gelegenheit geben, diese hier kurz darzustellen.

Eine Anmerkung habe ich zu den Äußerungen von Herrn Eigenthaler: In der Praxis habe ich die Erfahrung gemacht, dass es bereits jetzt bei großen Vorsteuerüberhängen regelmäßig Nachfragen gibt. Es geschieht also schon eine ganze Menge in der Finanzverwaltung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Grünwald, Bundessteuerberaterkammer, bitte.

Sv **Dr. Ulrich Grünwald** (Bundessteuerberaterkammer): Karusselle sind sehr komplex und kommen ständig in anderer Art und Weise vor. Es werden neue Karusselle entworfen, wenn alte entdeckt werden. Viele Gesetzgebungsmaßnahmen lösen die Probleme deshalb nur sehr punktuell. Wir wollen an der Anfälligkeit des Umsatzsteuersystems ansetzen. Wir haben folgende Beteiligte: den leistenden Unternehmer, den Leistungsempfänger und das Finanzamt. Der Leistungsempfänger zahlt die Steuer an den leistenden Unternehmer. Dieser führt sie bei korrektem Vorgehen an das Finanzamt ab. Es gibt also einen Cash-Flow über mehrere Personen. Das Finanzamt zahlt die Steuer schließlich wieder an den empfangenden Unternehmer aus. Das Geld wird also einmal im Kreis gereicht. Dabei bilden sich Zentrifugalkräfte, die es zu bekämpfen gilt. Deswegen sind wir der Meinung, dass an diesem Punkt angesetzt werden muss.

Ein weiteres Problem ist das Auseinanderfallen der einzelnen Tatbestände: Steuerentstehung beim Leistenden - Vorsteuerabzug beim Leistungsempfänger; Steuerbefreiung beim Leistungsempfänger beim grenzüberschreitenden Handel - Erwerbsbesteuerung und Vorsteuerabzug beim Leistungsempfänger; Auseinanderfallen der Finanzamtszuständigkeiten. Auch Betrüger kennen Föderalismus und wissen ihn für sich zu nutzen. Bei grenzüberschreitenden Leistungen kann das Ganze noch intensiviert werden.

Deswegen sind wir der Meinung, dass der Cash-Flow, bei dem Geld verloren geht, beseitigt werden muss. Das könnte man mit einem generellen Reverse Charge System schaffen. Das Problem bei punktuellen Lösungen ist, dass nach dem Austrocknen eines Sumpfes ein neuer entsteht. Wenn Reverse Charge als generelle Maßnahme eingeführt wird, ist das Entstehen neuer Sümpfe unmöglich. Es gibt das Argument, dass hierdurch die Kriminalität auf den Endverbraucher verlagert würde. Das ist nicht völlig von der Hand zu weisen, aber Betrügereien in dem bekannten Ausmaß der Karusselle lassen sich nicht generell auf den Endverbrauch verlagern. Eine Lkw-Ladung Red Bull kann zwar im Endverbrauch untergebracht werden, aber viele Wirtschaftsgegenstände lassen sich nicht entsprechend unterbringen.



Das Auseinanderfallen der Finanzamtszuständigkeiten kann auf nationaler Ebene verändert werden, indem Kooperationen verstärkt werden. Auch die Abgabenordnung kann so angepasst werden, dass es einen automatischen Informationsaustausch oder eine gemeinsame Zuständigkeit gibt. Es gibt verschiedene verfahrensrechtliche Möglichkeiten auf nationalem Gebiet.

Zum Datenaustausch, den Herr Prof. Dr. Ismer angesprochen hat: Ich kann überall in Europa heute bargeldlos mit einer Kreditkarte bezahlen. Was die Finanzverwaltung an Daten braucht, ist nicht aufwendiger, als das, was bei diesen Zahlungsvorgängen ohnehin an Daten fließt. Es gibt also bereits Modelle, wie in Echtzeit Daten entsprechend transportiert werden können.

Deswegen plädieren wir dafür, das Reverse Charge Verfahren als generelles Verfahren einzuführen, und Zuständigkeits- sowie Kommunikationsregelungen auf nationaler Ebene zu verbessern. Das gleiche gilt für den internationalen Informationsaustausch, sodass Daten in Echtzeit zwischen den Beteiligten - Leistender, Leistungsempfänger und den zuständigen Finanzämtern – ausgetauscht werden. Damit ist man noch schneller, als mit der ersten Umsatzsteuervoranmeldung. Auch diese braucht einen Monat, mit Dauerfristverlängerung noch etwas länger. Mit dem Informationsaustausch wäre man unmittelbar am Umsatz dran. Der Missing Trader, der sich nach dem ersten Umsatz aus dem Staub macht, könnte in Echtzeit wahrgenommen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD, Herr Gottschalk, bitte.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Ich frage mich, ob es in Deutschland nicht an den generell eher laschen Strafen liegt, wenn wir über Steuerhinterziehung und Steuerbetrugstatbestände reden. Großbritannien kennt bei Umsatzsteuerkarussellen die lebenslange Haftstrafe.

Zweitens: Ist nicht vielleicht auch eine gewisse Untätigkeit der Regierung eine Ursache? Wir haben gerade die Obergrenze für Goldhandel auf 2 000 Euro gesenkt. Im Reverse Charge Verfahren haben wir in Deutschland, im Gegensatz zu Großbritannien, eine Freigrenze von 5 000 Euro. Man könnte vielleicht auch über Sperrfristen nachdenken,

wenn jemand neu in den Markt kommt. Wir kennen den zuverlässigen Teilnehmer im Warenverkehr, der an bestimmten Zolldeklarationen teilnehmen darf und an anderen nicht. Deshalb glaube ich, dass bei entsprechendem Willen man mehr tun könnte, zum Beispiel, indem man die Freigrenze im Reverse Charge Verfahren abschafft.

Nun zu meiner Frage, die sich an das Bundeszentralamt für Steuern richtet. Es wäre interessant, unterschiedliche Zahlen zu den Hinterziehungs- und Betrugstatbeständen zu kennen. In dem von mir bereits erwähnten Artikel von CORRECTIV heißt es, dass es in Deutschland nur punktuelle Bemühungen gebe. Nach Überzeugung der Journalisten scheint ein wirklich großes Interesse nicht vorhanden zu sein. Die Kritik geht auch dahin, dass vor allem die Bundesregierung sehr sparsam mit Informationen und Zahlen zu dem Problem umgeht.

Deswegen geht meine Frage an das Bundeszentralamt für Steuern: Wie hoch ist der tatsächliche Anteil und Ausfall an Steuern durch Umsatzsteuerkarusselle? Die EU-Kommission sprach mal von 50 Milliarden Euro, die durch den Betrug geraubt würden. Mir ist klar, dass Sie nur eine Schätzung abgeben können. Aber eine ungefähre Hausnummer wäre schön.

Die zweite Frage geht an die Staatsanwaltschaft München I. Welche Hilfestellungen oder Rahmenbedingungen müssten erfüllt werden, damit in Deutschland diese komplexe, bandenmäßige Steuerkriminalität nicht nur punktuell, sondern bundesweit bekämpft werden kann?

Noch ein Hinweis zu den Ausführungen von Herrn Eigenthaler: In Großbritannien geht das Finanzamt sofort zur Prüfung raus und kann dies auch unangemeldet tun. Auch das wäre eine Möglichkeit, einen der Gesellschaft fehlenden, erheblichen Geldbetrag wiederzubeschaffen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Görg, Bundeszentralamt für Steuern, bitte.

Sve **Janine Görg** (Bundeszentralamt für Steuern): Uns sind die genannten Zahlen der EU-Kommission zum möglichen Umfang des Umsatzsteuerbetrugs bekannt. Es liegt in der Natur der Sache, dass wir keine Zahlen dazu haben. Wenn wir den Umfang genau wüssten, würden wir auch die zugrunde



liegenden Umsatzsteuerbetrugsfälle kennen. Das ist aber gerade nicht der Fall, insofern kann ich leider mit keinen validen Zahlen an dieser Stelle dienen.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Gibt es denn eine ungefähre Schätzung? Bemühen Sie sich, eine solche Schätzung vornehmen zu können?

Sv **Janine Görg** (Bundeszentralamt für Steuern): Ich glaube, wenn man eine Schätzung abgeben würde, wäre das an der Stelle einfach nicht seriös.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Paintinger, Staatsanwaltschaft München I, bitte.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Hinsichtlich der strafrechtlichen Rahmenbedingungen sind wir eigentlich relativ gut aufgestellt. Das zeigen auch die Verurteilungen, die es in Augsburg gegeben hat. Einer der Angeklagten wurde zu einer Freiheitsstrafe von acht Jahren und neun Monaten verurteilt. Das ist nicht so schlecht.

Wir haben eher ein Problem mit dem Nachweis. Die Täter legen alles auf Verschleierung an und schicken Strohmänner an die Front. Es ist ganz schwierig, wenn sich jemand dem Missing Trader nur mit einem Spitznamen vorstellt. Der Missing Trader kann uns dann im Falle eines Geständnisses nicht sagen, wie der richtige Name und die Wohnanschrift lauten.

Die schon thematisierte Zuständigkeitsproblematik wird sich nach meiner Einschätzung durch die Einführung des Europäischen Staatsanwaltes etwas auflösen. Der Europäische Staatsanwalt soll für Karussellbetrug und Umsatzsteuerhinterziehung ab zehn Millionen Euro zuständig sein, sodass eine Zuständigkeitskonzentration stattfindet. Das ist sehr wünschenswert. Die Strafverfolgung in dem Bereich wird so effektiver gestaltet.

Abg. **Kay Gottschalk** (AfD): Ganz kurze Bemerkung: Versetzen Sie sich in die Lage des Kriminellen. Wenn dieser mehrere Millionen Euro Gewinn macht und dafür zu einer Freiheitsstrafe von acht Jahren und neun Monaten verurteilt wird, bedeutet das bei unserer Justiz mit guter Führung vier Jahre Freiheitsstrafe. Das Geld ist irgendwo sicher geparkt. Mit anderen Worten: die acht Jahre Freiheitsstrafe stören ihn überhaupt nicht. Das hat bei den Geldsummen keine Abschreckungswirkung.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Natürlich ist die Nachvollziehung der Geldströme ein Problem, das habe ich in meiner Stellungnahme dargelegt. In diesem Bereich muss etwas unternommen werden, insbesondere in der internationalen Zusammenarbeit. Wir suchen das Geld teilweise jahrelang, ohne es zu finden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Kiziltepe, bitte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Meine Fragen gehen an die Deutsche Steuer-Gewerkschaft und das Bundeszentralamt für Steuern. Wir haben erkannt, dass sich eine Einigung auf EU-Ebene als sehr schwierig erweist. Was müssten wir in Deutschland anders machen, um den Steuerbetrug zu reduzieren?

Die zweite Frage ist: Wie sieht es mit der Personalausstattung aus? Herr Eigenthaler hat gesagt, die Prüfungen müssten stärker und öfter stattfinden. Kann man das mit der jetzigen Personalausstattung leisten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Eigenthaler, Deutsche Steuer-Gewerkschaft, bitte.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Ich möchte noch einmal betonen, dass ich eine Lösung nur darin sehe, die Vorsteuer des Buffers nicht auszubezahlen. Herr Güntzler hat gesagt, dass das Finanzamt durchaus nachfragt. Ja, das ist richtig. Das haben wir auch im Finanzamt Stuttgart gemacht. Und möglicherweise hat dies auch Betrug verhindert. Aber: Allein das Nachfragen reicht nicht aus. Ich muss rausgehen und schauen, ob irgendwo Waren deponiert sind. Ich muss mir Rechnungen zeigen lassen. Ich muss prüfen, wer der Missing Trader ist. Auch die Dateien des BZSt werden gebraucht. Diese Dateien sind aber nur reaktive Instrumente. Sie können nur einen Treffer anzeigen, wenn es bereits bekannte Fälle gibt. Anders kommt man meines Erachtens nicht weiter.

Sie haben völlig Recht: Ich kann nur jemanden rausschicken, wenn entsprechendes Personal vorhanden ist. Wir haben Umsatzsteuerfachprüfer. Diese werden zum Teil durch das neue Kassengesetz für die Kassennachschau eingesetzt. Wir haben in den deutschen Finanzämtern über 6 000 unbesetzte Stellen. Das hat aber nichts mit politischer



Untätigkeit zu tun. Man bekommt schlicht nicht das notwendige Personal.

Hinsichtlich des Reverse Charge Verfahrens, bin ich persönlich skeptisch. Aber vielleicht stellt mir noch jemand eine Frage dazu.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Görg, Bundeszentralamt für Steuern, bitte.

Sve **Janine Görg** (Bundeszentralamt für Steuern): Zu der Frage, was vielleicht generell anders gemacht werden könnte: Aus unserer Sicht als koordinierende Stelle ist der zentrale Punkt, den bereits guten Datenaustausch mit den Ländern weiter zu intensivieren und zu automatisieren. Es gibt schon Überlegungen, wie man zwischen den Ländern Daten austauscht und wie das auch über das BZSt funktionieren könnte. Außerdem wird auf internationaler Ebene TNA (Transaction Network Analysis Tool) eingeführt, sodass der Datenaustausch mittelfristig automatisiert erfolgen kann. Das ist nicht nur reaktiv, sondern auch ein Frühwarnsystem. Es birgt die Chance, auch von Seiten der Finanzverwaltung bestimmte Felder gesondert aufzugreifen.

Letztlich ist es eine Frage des Risikomanagements, welche Fälle aufgegriffen werden. Durch den Datenaustausch haben wir gute Möglichkeiten, bestimmte Risikofelder zu klassifizieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Eigenthaler von der Deutschen Steuer-Gewerkschaft könnte noch etwas zum Reverse Charge Verfahren sagen.

Sv **Thomas Eigenthaler** (Deutsche Steuer-Gewerkschaft e. V.): Abgeordneter Gottschalk hat vorhin nach Zahlen gefragt. Mir liegt zwar keine Statistik vor. Ich würde aber schätzen, dass auf 10 000 normale Unternehmer vielleicht ein Fall eines Umsatzsteuerkarussells kommt. Jedenfalls liegt das Volumen nicht bei 1:100 oder 1:50.

Das bedeutet, dass wir bei einem Systemwechsel hin zu einem Reverse Charge Verfahren – auch 9 999 andere Unternehmer in den Blick nehmen, die eigentlich niemand mit einem neuen System konfrontieren möchte. Ich kann vor einem solchen völligen Systemwechsel nur warnen. Bis das eingeführt und verstanden wird. Und das alles, nur um einen einzigen von 10 000 Unternehmern zu erwischen. Ich habe Zweifel, ob dadurch nicht das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die Frage geht an Herrn Paintinger. Vielen Dank für Ihre Ausführungen zur Geldwäsche. Ich habe eine Frage zu den Alternative Banking Platforms (ABP). Diese sind normalerweise „Verpflichtete“ nach dem Geldwäschegesetz und müssten selbst Geldwäscheverdachtsfälle an die FIU melden. Können Sie erklären, warum das nicht erfolgt?

Die zweite Frage in diesem Zusammenhang: Sie gehen in ihrer Stellungnahme auf § 95 Strafprozessordnung (StPO) ein, der übrigens bereits des Öfteren Gegenstand von Anhörungen war. Auf Nachfrage seitens der Koalitionsfraktionen hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erklärt, es sei nicht notwendig, eine Frist zur Beantwortung von Auskunftersuchen vorzusehen. Entsprechende Bitten oder Anregungen seien noch nie von Landesjustizministern vorgebracht worden. Diese würden das Problem gar nicht kennen.

Vor diesem Hintergrund hätte ich zunächst die Bitte, dass Sie ihre Sicht der Dinge auch ihrem Justizminister in Bayern mitteilen. Ich möchte mich aber dafür bedanken, dass Sie in Ihrer Stellungnahme auf das Problem eingegangen sind. Vielleicht können Sie uns noch einmal die Zusammenhänge erklären. Warum geben Sie in ihren staatsanwaltlichen Schreiben den Banken keine Frist für die Antwort vor? Das wurde uns vom BMJV als Alternative genannt.

Bitte lassen Sie mir noch eine Minute, um eine weitere Frage an Herrn Gilließen stellen zu können.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Paintinger, Staatsanwaltschaft München I, bitte.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Ich beginne mit § 95 StPO. Natürlich setzen wir den Banken in unseren staatsanwaltlichen Schreiben Fristen. Das nutzt aber wenig. Sie finden in meiner Stellungnahme ein Beispiel für eine typische Antwort einer von uns angeschriebenen Bank.

Die 2-Wochen-Frist, die meines Erachtens in § 95 StPO aufgenommen werden sollte, betrifft nur Banken. Wenn man andere Zeugen anschreibt, bedarf es dieser Regelung nicht. Dort hat man als Staatsanwaltschaft andere Möglichkeiten, zum Beispiel die,



den Zeugen persönlich vorzuladen. Bei Banken ist dies natürlich schwieriger, da nicht jede Woche der Vorstand einer großen deutschen Bank als Zeugen vorgeladen werden kann. Bei Banken kommen die Auskünfte deshalb häufig nicht fristgerecht. Deswegen habe ich den Wunsch, bezogen auf Banken eine solche Auskunftfrist gesetzlich zu normieren.

Zur zweiten Frage bezüglich der Alternative Banking Platforms: Das Problem ist, dass diese durch das Geldwäschegesetz innerhalb Europas zu Meldungen verpflichtet sind. Die ABPs sitzen aber nicht in Europa, sondern im asiatischen und nordamerikanischen Raum, wo die Geldwäscheregulierungen nicht so streng gehandhabt werden. Letztlich handelt es sich bei einer ABP um eine Art Schattenbank. Die Bank bekommt Zahlungseingänge und Zahlungsausgänge nicht zwingend mit, wenn der Unternehmenszweck einigermaßen vernünftig niedergelegt ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Müller, Sie haben noch etwas mehr als eine Minute Zeit.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Die nächste Frage richtet sich an Herrn Gillißen. Die Finanzämter sind nach dem Geldwäschegesetz auch Verpflichtete. Wenn ich mir die Meldestatistik und Meldequote der Finanzämter in Deutschland an die FIU anschau, gibt es faktisch keine Meldungen. Sie selbst sind Angestellter des Finanzamts für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung.

Können Sie uns mitteilen, wie Ihrerseits eine Geldwäschemitteilung an die FIU aussieht? Wie läuft das intern? Wer ist dafür beauftragt? Wie erfolgen in den Ländern interne Schulungen durch die Länder? Wo können wir Verbesserungen vornehmen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Gillißen, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn, bitte.

Sv **Guido Gillißen** (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn): Bei uns in Nordrhein-Westfalen sind die Strafsachenämter eigenständig und von den Festsetzungsämtern zu unterscheiden. Ich habe keinen Einblick, wie die Praxis in den Festsetzungsämtern hinsichtlich der Meldung an die FIU ist, weil ich seit 20 Jahren in einem Strafsachenamt tätig bin.

Bei den Bargeld-intensiven Geschäften des Lebensmittelbereichs besteht mit Blick auf Geldwäscheverdachtsmeldungen das Problem darin, dass die Geldwäschanzeige kommt, nachdem wir bei der Bank den Durchsuchungsbeschluss abgegeben haben – also zu spät.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Frau Hessel, bitte.

Abg. **Katja Hessel** (FDP): Bevor ich zu meiner Frage komme, habe ich noch eine kurze Anmerkung zu Herrn Eigenthaler bezüglich des Reverse Charge Verfahrens. Es gibt viele, die das Verfahren als durchaus geeignet ansehen, um Umsatzsteuerausfälle zu vermeiden. Wir haben dieses Verfahren bereits in vielen Fällen. Ich glaube, es würde zu einer Vereinheitlichung führen, wenn wir ein Steuersystem hätten. Ich glaube auch, dass alle anderen 10 000 Unternehmen eine solche Umstellung schaffen würden.

Meine Frage geht an Frau Dr. Heber. Wir haben bereits viel darüber gehört, wie es in anderen Ländern funktioniert und dass diese in der Digitalisierung weiter sind als Deutschland. Die Digitalisierung wäre auch für Deutschland eine Chance. Italien und Spanien sind uns weit voraus. Wir schaffen das auch nicht mit mehr Personal, da Personal für unsere Finanzämter leider nicht vom Himmel fällt. Wir haben dort jetzt schon sehr große Lücken. Momentan wird viel Personal für die Neufestsetzung der Grundsteuer gebraucht. Sehen Sie Möglichkeiten, die in anderen Ländern genutzt werden und für Deutschland praktikabel wären?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Dr. Heber, Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, bitte.

Sve **Dr. Caroline Heber** (Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen): Ich möchte über das europäische Steuerrecht hinausblicken, denn das australische und neuseeländische Mehrwertsteuersystem (Goods and Services Tax - GST) wird als das betrugssichere System hochgehalten und als das Modell zitiert, das man verfolgen sollte. Vorweg muss beachtet werden, dass dieses System sehr viel einfacher ist. Es ist relativ klein und muss weniger Grenzen als in Europa überwinden, sodass viele der europäischen Probleme nicht über dieses GST-System gelöst werden können.



Dieses GST-System kennt ein sogenanntes zero-rating. Das bedeutet, dass bei Transaktionen zwischen Unternehmen die Transaktion weiterhin steuerpflichtig bleibt, aber einen Steuersatz von Null hat. Es kommt also tatsächlich nicht zur Erhebung der Umsatzsteuer. Nun stellt sich die Frage, ob ein solches System vielleicht für Europa sinnvoll ist. Ich glaube dies insofern nicht, weil das GST-System kaum Steuerbefreiungen kennt. Das heißt, die Menge an Steuerbefreiungen, wie wir sie in Europa kennen und in Deutschland umgesetzt wurde, gibt es in Australien und Neuseeland so nicht. In diesem System muss nicht mit dem Problem gekämpft werden, was passiert, wenn an einen Unternehmer geleistet wird, der weitestgehend oder zumindest teilweise steuerbefreit Leistungen erbringt und dadurch keinen oder nur einen teilweisen Vorsteuerabzug hat.

Würde hier ein zero-rating bei einem Unternehmer als Leistungsempfänger angesetzt werden, der teilweise steuerbefreite Leistungen erbringt, würde das zero-rating zur Gewährung eines vollen Vorsteuerabzugs führen. Das wäre ein massiver Systembruch. Das auszugleichen ist noch viel schwieriger. Hier kann man sich, meines Erachtens, wenig Inspiration holen – außer alle Steuerbefreiungen werden abgeschafft. Das sehe ich noch viel weniger.

Man sollte mehr Aufwand betreiben, den Unternehmer im Zeitpunkt der Registrierung zu prüfen. An dieser Stelle sollte gefragt werden, ob dieser Unternehmer zertifiziert werden kann. In diesem Punkt könnte die EU-Kommission abgeholt werden, denn der zertifizierte Steuerpflichtige ist eine Idee der EU-Kommission. Das Reverse Charge Verfahren wird durch die EU-Kommission in keiner Weise unterstützt. Auch der Richtlinienvorschlag von 2016 zeigt die Ablehnung der EU-Kommission eindeutig. Es sollen nur jene EU-Mitgliedstaaten ein Reverse Charge Verfahren einführen dürfen, die besonders anfällig für Betrug sind. Meines Erachtens wäre es zielführend, sich den zertifizierten Steuerpflichtigen noch einmal genauer anzusehen. Natürlich steht und fällt das Konzept mit den Kriterien, wann ein Unternehmer zertifiziert wird. Es ist es aber auf jeden Fall wert, sich darüber genauer Gedanken zu machen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr De Masi, bitte.

Abg. **Fabio De Masi** (DIE LINKE.): Auch mir sei eine Bemerkung gestattet. Ich finde es putzig, wenn eine Fraktion, die an anderer Stelle im Deutschen Bundestag verlauten ließ, dass Steuerbetrug die Notwehr des kleinen Mannes gegen den Staat sei, hier eine Verschärfung von Haftstrafen fordert. Man muss sich im Leben manchmal entscheiden, ob man auf der Seite der Strafverfolgung oder der Strafbegehung steht.

Zu den eigentlichen Fragen: Herr Paintinger, Sie haben auf die Problematik des Dritten Bürokratieentlastungsgesetzes hingewiesen und einen Vorschlag zur Abhilfe gemacht: Danach soll die Ausnahme von der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldung nicht mehr gemäß der Jahressteuerprognose unterhalb 7 500 Euro generell gewährt werden. Nach Ihrer Vorstellung sollen die Finanzämter darüber entscheiden. Können Sie das noch einmal kurz erläutern?

Ich habe zudem Ihren Wunsch vernommen, etwas zur Zahlungsplattform und den Schattenbanken zu sagen. Was würde dort aus Ihrer Sicht Abhilfe schaffen?

Wenn Sie dann noch Zeit haben: Wie bewerten Sie die Debatte um Split-Payment-Verfahren und der elektronischen Echtzeitüberwachung für Ihre Arbeit in der Strafverfolgung? Der Finanzausschuss hat sich das während der Delegationsreise nach Italien angesehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Paintinger, Staatsanwaltschaft München I, bitte.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Ich fange mit den Zahlungsplattformen an. Ich habe bereits angesprochen, dass das eine Art Schattenbank ist. Es ist letztlich nichts anderes als eine Briefkastenfirma, die ein Konto bei einer ausländischen Bank eröffnet. Der Missing Trader und die Buffer-Gesellschaften innerhalb dieses Umsatzsteuerbetrugssystems haben eine Art Konto auf dieser Zahlungsplattform. Das ist recht professionell aufgebaut. Teilweise haben sie eine Internetseite, die eine Online-Registrierung ermöglicht. Dort können „echte“ Online-Kontoauszüge heruntergeladen werden, um sie in der Buchhaltung abzulegen. Wenn der Finanzbeamte zur Steuerprüfung kommt, können so vermeintlich echte Kontoauszüge vorgezeigt werden.



Das entscheidende bei dieser Zahlungsplattform ist für die Straftäter, dass eine Buffer-Gesellschaft den Lieferanten den Brutto-Betrag bezahlt, also den Netto-Betrag mit einer ausgewiesenen Umsatzsteuer. Die Zahlung erfolgt aber nicht auf das deutsche Konto, sondern auf die Zahlungsplattform, weil dort ein angebliches Bankkonto existiert. Von dieser Zahlungsplattform wird der ausländische Lieferant bezahlt, der eine innergemeinschaftlich steuerfreie Lieferung erbringt, also nur den Netto-Betrag. Die Umsatzsteuer verbleibt auf dieser Zahlungsplattform. Diese wird über mehrere Scheingesellschaften gewaschen und fließt früher oder später in die Taschen der Täter.

Ganz wichtig ist, dass man sich vergegenwärtigt, wie so etwas bekämpft werden kann. Das ist sehr schwierig. Ich habe in meiner Stellungnahme versucht, die Probleme anhand eines Beispiels darzustellen. Es ist nicht nur eine Zahlungsplattform, sondern es werden viele verschiedene Plattformen betrieben, die sich alle drei Monate abwechseln. Darauf werden mehrere Karussellströme vereinigt. Es ist unmöglich, zu sagen, wohin das ganze führt – außer man rät, was die ausgehende Zahlung ist.

Deswegen ist es ganz wichtig, dass die Zahlungsströme nachvollzogen werden. Wir haben dabei viele verschiedene Probleme. Aktuell warten wir, teilweise schon innerhalb Deutschlands, 12 bis 14 Wochen auf eine Bankauskunft. Wenn der Tatverdächtige fünf verschiedene Bankkonten in Deutschland hat und wir Pech haben, warten wir über ein Jahr, bis wir den Geldstrom nachvollziehen können.

Im Ausland sieht es auch nicht viel besser aus. Die europäische Ermittlungsanordnung mit der Fristenregelung in der Richtlinie hat etwas Abhilfe geschaffen. Früher war es teilweise so, dass aus einigen Staaten überhaupt keine Auskünfte zu bekommen waren oder erst nach Jahren. Das hat sich verbessert. Im EU-Ausland sieht es ganz schlecht aus. Wartezeiten von unter einem Jahr haben wir gar nicht. Das muss dringend geändert werden.

Eine Möglichkeit auf internationaler Ebene wäre, sich den Vorschlag der EU-Kommission zu Bankauskünften bei ausländischen Banken zu eigen zu machen. Das ist die E-Evidence-Verordnung. Diese sieht vor, dass ein Ansprechpartner benannt wird. Genauso könnte man es bei den Banken machen.

Als Staatsanwaltschaft könnten wir dann ein Auskunftsersuchen direkt an die Ansprechpartner senden. Diese sollen auch Auskünfte zu ausländischen, außereuropäischen Konten geben können und das innerhalb kurzer Fristen. Außerdem müsste das FIU.Net stärker ausgebaut werden, sodass wir die Mitermittlungen zur Nachverfolgung von Geldströmen beauftragen könnten und die das dann untereinander machen könnten. Damit wäre uns sehr geholfen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Brehm, bitte.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Wir haben bisher viel zum Reverse Charge Verfahren und zu den zertifizierten Steuerpflichtigen gehört. Auch die schnellere Reaktion bzw. Aktion der Finanzverwaltung bei Gründungen und die Frage der Zeiträume der Umsatzsteuervoranmeldung wurde angesprochen.

Meine Frage geht an Herrn Dr. Ismer und die Bundessteuerberaterkammer. Frau Dr. Heber hat gerade Maßnahmen in Australien und Neuseeland dargestellt. Haben Sie Ideen, wie internationale Maßnahmen in das deutsche Recht implementiert werden können? Haben Sie noch zusätzliche verfahrensrechtliche Ideen, um dem Ganzen Herr zu werden?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Prof. Dr. Ismer, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Roland Ismer** (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Die EU-Kommission hat zahlreiche Maßnahmen vorgeschlagen. Gerade läuft eine Experimentierphase der EU-Kommission. Es ist richtig, dass die EU-Kommission Reverse Charge Verfahren traditionell ablehnend gegenübersteht. Im Moment läuft auf europäischer Ebene aber eine Phase der Uneinheitlichkeit.

Die aktuelle Experimentierphase bedeutet, in verschiedenen Staaten gibt es unterschiedliche Situationen. Das ist zeitlich befristet und richtig so, um Erfahrungen zu sammeln. Das Problem solcher Provisorien ist die Gefahr, dass sie dauerhaft werden. Bis zu einem gewissen Grad ist der Geist aus der Flasche. In drei Jahren, nach Ende der Experimentierphase, wird sich die Frage stellen, ob diese Phase mit den entsprechenden Schäden für den Binnenmarkt verlängert wird. Die Kosten der



Unternehmen steigen, weil es länderspezifische Regelungen gibt. Diese betreffen nicht nur das Verfahrensrecht, wo man es gewohnt ist, sondern auch das materielle Steuerrecht. Dementsprechend werden wir in drei Jahren vor der Frage stehen, ob es wieder ein einheitliches Umsatzsteuerrecht geben wird oder ob es fragmentiert bleibt.

Ich hoffe sehr stark, dass es ein einheitliches Umsatzsteuerrecht mit den entsprechenden niedrigeren Folgekosten für die Unternehmen geben wird. Meine Präferenz habe ich inhaltlich bereits skizziert.

Um auf die Frage des Verfahrens zurückzukommen: Ich glaube, dass eine Kombination aus materiellem Steuerrecht, also dem Reverse Charge Verfahren, gepaart mit der digitalen Echtzeiterfassung empfehlenswert ist. Deutschland kann dort von Italien lernen. Die Erfahrungen Italiens muss man sich anschauen. Das Zwischenergebnis ist erfreulich. Das betrifft das Steueraufkommen. Genauso wichtig ist aber, dass das System auch für die Unternehmer zu funktionieren scheint. Dementsprechend sollte Deutschland das genau beobachten.

Deutschland kann es nicht einseitig einführen, weil nach europäischem Recht eine ausschließlich elektronische Erstellung von Rechnungen nicht zulässig ist. Die Einführung in Deutschland wäre nur mit einer Ausnahmegenehmigung der EU möglich. Italien und Spanien haben eine solche Genehmigung bekommen. Deswegen können und sollten wir von diesen beiden Ländern verfahrensrechtlich lernen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Dr. Grünwald, Bundessteuerberaterkammer, bitte.

Sv **Dr. Ulrich Grünwald** (Bundessteuerberaterkammer): Ich schließe mich den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. Ismer inhaltlich vollumfänglich an. Wir sehen das ähnlich.

Ich möchte in der restlichen Zeit etwas zum zertifizierten Unternehmer sagen. Das ist eine gute Idee, die aber zu einer weiteren Fraktionierung führen wird. Es gäbe dann zertifizierte und nicht zertifizierte Unternehmer, das Regelbesteuerungsverfahren und das Reverse Charge Verfahren. Deswegen sollte es zertifizierte Unternehmer in der ganzen EU geben, sodass man sich wirklich darauf verlas-

sen kann, dass die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-ID) eine valide Größe ist. Der aktuelle Plan der Zertifizierung von Unternehmen ist zum Scheitern verurteilt und wird nicht funktionieren.

Frau Hessel hat schon darauf hingewiesen, dass es das Reverse Charge Verfahren bereits gibt und es funktioniert. Jeder Unternehmer hat bereits heute bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen, Bauleistungen und Sondertatbeständen mit dem Reverse Charge Verfahren zu tun. Das Problem des Reverse Charge Verfahrens ist immer die Abgrenzung zum Regelbesteuerungsverfahren. Wenn es das Reverse Charge Verfahren allgemein geben würde, würde dieses Problem entfallen.

Zahlt man die Vorsteuer nicht aus, trifft das nicht den Missing Trader, sondern den redlichen Unternehmer. Der Missing Trader ist zu diesem Zeitpunkt bereits weg.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Dr. Bayaz, bitte.

Abg. **Dr. Danyal Bayaz** (B90/GR): Herr von Weiler, ich möchte Ihnen die Gelegenheit geben, noch einmal aus Unternehmersicht auf das Thema Reverse Charge einzugehen. Wie hat sich mit der Einführung des Verfahrens in Ihrer Branche in Polen die Wettbewerbssicht verändert? Bewerten Sie das Verfahren bitte grundsätzlich. Sehen Sie weitere Schritte, die wir politisch gehen sollten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr von Weiler, Filigran Trägersysteme GmbH und Co. KG, bitte.

Sv **Jörg von Weiler** (Filigran Trägersysteme GmbH und Co. KG): Letztlich ist die Umsatzsteuer nichts anderes als eine Verbrauchsteuer. Würde man sich das ganze Verrechnen sparen und vor allem den erzeugten Cash-Flow, der von Kriminellen angezapft werden kann, und stattdessen zu einer sales tax übergehen, wäre das wahrscheinlich gut.

Ich halte das Reverse Charge Verfahren für eine Second-Best-Lösung, aber es funktioniert und es ist umsetzbar. Alle Unternehmen unserer Branche haben es ohne größere Probleme umsetzen können. Probleme gibt es mit den Abgrenzungen, die bei einem systemischen, europaweiten Ansatz wegfallen würden.



Den systemischen Ansatz halte ich aus einem anderen Grund für noch für viel wichtiger: Eine Insellösung führt zu einer sehr schnellen Infektion von Nachbarmärkten. Die Leute und das Know how sind vorhanden, es muss nur ein anderes Produkt bzw. eine andere Dienstleistung durch die Organisation geschleust werden, um ein neues Karussell entstehen zu lassen. Bei einer 98,5 prozentigen Wahrscheinlichkeit, dass man sich am illegal erworbenen Gewinn auch in Zukunft freuen kann, ist es ein low-risk-Unternehmen mit einer hohen Motivation, weiterzumachen. Im Moment führen die Insellösungen zur Infektion von Nachbarmärkten.

Grundsätzlich bemerkenswert finde ich, dass eine Verbrauchsteuer diejenigen stärker trifft, die wenig verdienen. Der Anteil des Warenkorbs am verfügbaren Einkommen von Geringverdienern ist im Vergleich zum Anteil bei Besserverdienenden relativ groß. Es wird also überproportional mehr von den Geringverdienenden in die Kassen von Kriminellen umverteilt. Noch viel bemerkenswerter finde ich die Tatsache, dass dagegen nichts unternommen wird.

Der zweite Faktor ist, dass in entsprechender Höhe Kriegskassen aufgebaut werden, mit denen Märkte zerstört werden. Durch Preisdumping kann jeder Markt übernommen werden. Das wird als systemisch gefährlich für die EU angesehen. Ich kann es nur noch einmal wiederholen: Von den sieben gefährlichsten Formen des Organisierten Verbrechens gehört Missing Trader intra community fraud aufs Podest.

Der vielleicht wichtigste Punkt für mich ist die Schilderung unserer Perspektive und der Folgen: Unsere Mitarbeiter hatten wirklich Angst um ihre Arbeitsplätze und haben uns täglich gebeten, auch mal billig einzukaufen. Sie stehen als steuerehrliches Unternehmen mit dem Rücken an der Wand, weil der Gewinn seit sechs oder sieben Jahren nach unten geht. Wir haben keinen billigen Stahl eingekauft, weil wir nicht das Biest füttern wollten, das uns morgen die Kehle durchbeißt. In der Geschäftsleitung waren wir aber die einzigen mit dieser Sichtweise. Alle anderen hätten aus Angst mitgemacht. In unserer Branche war es so, dass die meisten irgendwann umgefallen sind. Wir haben es mit existenziellen Bedrohungen zu tun. Wenn ich sehe, in welchen Zeitabständen hier nichts passiert, ist das in hohem Maße frustrierend.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die letzte Frage in diesem öffentlichen Fachgespräch kommt von der Fraktion der SPD. Frau Arndt-Brauer, bitte.

Abg. **Ingrid Arndt-Brauer** (SPD): Ich habe eine abschließende Frage an das Bundeszentralamt für Steuern. Wie funktioniert das ganz konkret bei Ihnen? Teilt Ihnen ein Finanzamt mit, dass sie jemanden entdeckt haben, Sie sammeln das und geben es weiter - wie muss ich mir das konkret vorstellen? Wie kommen die Fälle bei Ihnen an? Wie werden Sie weiterverarbeitet? Funktioniert das auch hinsichtlich der Software reibungslos? Durch den Föderalismus gibt es ja öfter Software-Probleme.

Mir ist eben noch aufgefallen, dass Herr Paintinger gesagt hat, bei CO<sub>2</sub>-Zertifikaten würde es großen Missbrauch geben. Allerdings ist das Reverse Charge-Verfahren bei CO<sub>2</sub>-Zertifikaten anzuwenden. Haben Sie dazu Erkenntnisse? Wie kann dort ein Missbrauch geschehen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Wolter, Bundeszentralamt für Steuern, bitte.

Sve **Eva Wolter** (Bundeszentralamt für Steuern): Ein örtliches Finanzamt, eine Steuerfahndungsstelle meldet uns Betrugsfälle, wenn sie davon ausgehen, dass es sich um einen grenz- oder bundeslandüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug handelt. Genau an diesem Punkt beginnt die Aufgabe des BZSt, um die Föderalismus- oder Staatsgrenze zu überwinden. Bei uns werden die Fälle ausgewertet und zusammengeführt. Die jeweiligen Kollegen der verschiedenen Dienststellen werden an einen Tisch gebracht, sodass ein schneller Informationstransport stattfindet.

Das läuft weitgehend gut. Ganz überwiegend läuft das zu unserer Zufriedenheit – auch deswegen, weil die Dienststellen selbst ein hohes Interesse haben, mit den anderen in Kontakt zu treten, da sie die Grenzen vor Augen haben. Das Interesse, mit der entsprechenden Partnerbehörde in Kontakt zu kommen, ist auf jeder Ebene gegeben, um gemeinsam den Betrug zu beenden.

Die Tätigkeit der zuständigen Stelle im Bundeszentralamt für Steuern beschränkt sich nicht auf die Abbildung in Deutschland, sondern umfasst auch die europäischen Partnerbehörden. Der Datenaustausch ist unterschiedlich strukturiert. Es gibt



natürlich Kanäle, die gewisse Optimierungsmöglichkeiten in der Automatisierung bieten. Es gibt aber auch Teilbereiche, die bereits gut etabliert und harmonisiert sind, zum Beispiel die zwischenstaatliche umsatzsteuerliche Amtshilfe. Diese gibt es in Bezug auf den Binnenmarkt schon relativ viele Jahre, sodass man einige Zeit der Entwicklung hatte. Es gibt dort gut harmonisierte, abgestimmte Vordrucke, bestimmte Austauschformate und gesicherte Kanäle. Das funktioniert sehr schnell.

Sie können sich das so vorstellen: Man sitzt an seinem PC, füllt etwas aus, drückt „Senden“ und es ist in Sekunden auf der anderen Seite. Es gibt also durchaus bereits gute Möglichkeiten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Paintinger, Staatsanwaltschaft München I, bitte.

Sv **Marcus Paintinger** (Staatsanwaltschaft München I): Ich habe das CO<sub>2</sub>-Zertifikat im Zusammenhang mit der Bedeutung der schnellen Entziehung der Steuernummer genannt. Teilweise waren Missing Trader, solange sie eine gültige Steuernummer hatten, in mehrere Karusselle eingebunden. Es ging

mit Textilien, CO<sub>2</sub>-Zertifikaten und elektronischen Geräten los. Die CO<sub>2</sub>-Zertifikate wurden 2013 in § 13b des UStG aufgenommen. Mein Ermittlungszeitraum begann schon 2009. Deswegen habe ich die volle Bandbreite der Karussellbetrugsfälle in meinen Ermittlungen gehabt.

Das Problem haben Sie also erledigt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Mit diesem positiven Punkt schließen wir. Vielen Dank allen Expertinnen und Experten, dass Sie den Weg zu uns gefunden haben. Vielen Dank für die Diskussion. Ich wünsche Ihnen eine gute Heimreise und eine gute Restwoche. Die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses erinnere ich an die Anhörung heute um 14 Uhr.

Schluss der Sitzung: 13:04 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB  
**Vorsitzende**



**- Anlagenverzeichnis -**

- Anlage 1:** Stellungnahme der Bundessteuerberaterkammer
- Anlage 2:** Stellungnahme von FILIGRAN Trägersysteme GmbH & Co. KG
- Anlage 3:** Stellungnahme der Staatsanwaltschaft München I

Bundessteuerberaterkammer, KdöR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Frau  
Bettina Stark-Watzinger, MdB  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**E-Mail: [bettina.stark-watzinger@bundestag.de](mailto:bettina.stark-watzinger@bundestag.de)  
[finanzausschuss@bundestag.de](mailto:finanzausschuss@bundestag.de)**



**Bundessteuerberaterkammer**  
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

**Abt. Steuerrecht und  
Rechnungslegung**

Unser Zeichen: Be/Ze  
Tel.: +49 30 240087-61  
Fax: +49 30 240087-99  
E-Mail: [steuerrecht@bstbk.de](mailto:steuerrecht@bstbk.de)

13. Januar 2020

**Öffentliches Fachgespräch zum Thema:  
„Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuerkarusselle“**

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Einladung zum Fachgespräch am 15. Januar 2020 und möchten die Gelegenheit nutzen, Ihnen vorab eine Stellungnahme zukommen zu lassen.

Die Bundessteuerberaterkammer begrüßt die Initiative des Finanzausschusses, sich mit Maßnahmen gegen Umsatzsteuerkarusselle zu beschäftigen. Steuerhinterziehung schädigt Fiskus und Unternehmen gleichermaßen. Insbesondere besteht die Gefahr, dass durch Karussellgeschäfte steuerehrliche Unternehmer über „vermeintliche“ Niedrigpreise vom Markt verdrängt werden. Gleichzeitig ist festzustellen, dass gesetzliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Umsatzsteuerhinterziehung auch die ehrlichen Unternehmen stark belasten. Durch überzogenen Formalismus entstehen systematisch nicht zu rechtfertigende Steuerbelastungen. Es ist daher höchste Zeit, dass die EU und auch Deutschland zielgerichtete Maßnahmen zur Eindämmung der Umsatzsteuerkarusselle einleiten. Durch die aktuell verabschiedete Regelung des § 25f UStG droht jedoch eine übermäßige Inanspruchnahme der steuerehrlichen Unternehmer. Dies sollte durch treffsichere Hinterziehungsbekämpfungsmaßnahmen verhindert werden.

Um die Steuerhinterziehung im Bereich der Umsatzsteuer ganzheitlich anzugehen, setzt sich die Bundessteuerberaterkammer dafür ein, die verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Betrugsbekämpfung mit geeigneten materiell-rechtlichen und technischen Möglichkeiten zu kombinieren. Vor dem Hintergrund der deutschen Ratspräsidentschaft in der 2. Jahreshälfte und der neu eingesetzten EU-Kommission sollte Deutschland die Chancen nutzen, mit den Mitgliedstaaten nochmals die grundlegende Systemdebatte zu führen, um zu einer Lösung zu kommen, die das gegenwärtige Übergangssystem wirklich verbessert.

Weitere Details können Sie der beigefügten Stellungnahme entnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Claudia Kalina-Kerschbaum  
Geschäftsführerin

i. A. Inga Bethke  
Referatsleiterin

Anlage

Bundessteuerberaterkammer · Körperschaft des öffentlichen Rechts · Behrenstraße 42 · 10117 Berlin  
Telefon: +49 30 240087-0 · Fax: +49 30 240087-99 · E-Mail: [zentrale@bstbk.de](mailto:zentrale@bstbk.de) · Internet: [www.bstbk.de](http://www.bstbk.de)



**Anlage**

**Stellungnahme**  
**der Bundessteuerberaterkammer**  
**zum öffentlichen Fachgespräch**  
**„Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuerkarusselle“**

**Abt. Steuerrecht und  
Rechnungslegung**

Telefon: 030 24 00 87-61  
Telefax: 030 24 00 87-99  
E-Mail: [steuerrecht@bstbk.de](mailto:steuerrecht@bstbk.de)

13. Januar 2020

## 1. Hintergrund

Zur Lösung der Problematik werden derzeit auf EU-Ebene verschiedene Konzepte für eine Reform im Bereich der Umsatzsteuer diskutiert. In der EU ist jedoch Einstimmigkeit für eine Systemänderung erforderlich. Ein solcher Konsens lässt sich derzeit allerdings für kein diskutiertes Modell finden.

Zu beobachten sind daher aktuell verschiedene Alleingänge einzelner Mitgliedstaaten zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. So verpflichtet etwa Italien seine Unternehmen seit dem 1. Januar 2019 zur Übermittlung elektronischer Rechnungen über ein behördliches Clearing-System, mit dem Steuerschuld und Vorsteuerabzug überwacht werden können. Ab dem 1. Juli 2020 wird Tschechien voraussichtlich ein generelles Reverse Charge-Verfahren auf alle in Tschechien steuerpflichtigen B2B-Umsätze anwenden. Damit wurde dem Antrag der Tschechischen Republik zur Anwendung des generellen Reverse Charge-Verfahrens gem. RL (EU) 2018/2057 kürzlich vom Rat der Europäischen Union stattgegeben. Die Richtlinie der EU vom 20. Dezember 2018 RL (EU) 2018/2057 ermächtigt die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2022, gesetzlich eine generelle Umkehrung der Steuerschuldnerschaft auf nicht grenzüberschreitende Lieferungen ab einem Schwellenwert von 17.500,00 € festzulegen. Der Mitgliedstaat, der das generelle Reverse Charge-Verfahren einführen möchte, muss mehrere Bedingungen erfüllen, z. B. muss seine Mehrwertsteuerlücke im Jahr 2014 um 5 % höher gelegen haben als die im Durchschnitt aller Mitgliedstaaten ermittelte Mehrwertsteuerlücke und der Karussellbetrug muss hieran einen Anteil von mindestens 25 % haben.

Derartige Lösungsansätze sind aus Sicht der einzelnen Länder nachvollziehbar, erhöhen jedoch auf europäischer Ebene die Komplexität des Systems. Es ist nicht im Interesse der Unternehmen, die innerhalb der EU tätig sind, unterschiedliche Vorschriften und Regelungen beachten zu müssen. Am zielführendsten wäre ein gemeinsamer europäischer Weg. Deutschland sollte daher die europäische Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2020 nutzen, um hier einen entscheidenden Schritt voranzukommen.

Mit der Einführung des Transaction-Network-Analysis-Tool (TNA) am 15. Mai 2019 wurde ein Tool geschaffen, welches den Karussellbetrug noch schneller und effizienter aufdecken soll. Deutschland hatte sich bisher nicht an diesem Frühwarnsystem beteiligt (vgl. BT-Drs. 19/10441, S.10). Auch hierauf sollte sich weiter fokussiert werden.

## 2. Funktionsweise der Umsatzsteuerkarusselle

In den Medien wird aktuell vermehrt über Karussellbetrug berichtet. Große Aufmerksamkeit hatten im letzten Jahr die Enthüllungen des Journalistennetzwerkes „Grand Theft Europe“. Das Thema Karussellbetrug ist allerdings nicht neu und existiert bereits seit langer Zeit.

Bei einem Umsatzsteuerkarussell wird – vereinfacht dargestellt – Handelsware nach einem ausgeklügelten Modell unter Einbeziehung von mehreren Unternehmern, die teilweise in anderen Mitgliedstaaten der EU ansässig sind, in einer Lieferkette verkauft. Die Betrüger nutzen

das Umsatzsteuersystem, in dem der Anspruch auf den Vorsteuerabzug unabhängig davon besteht, ob der Schuldner die geschuldete Umsatzsteuer auch an das Finanzamt abführt.

In meist fingierten grenzüberschreitenden Lieferketten werden Waren (oft hochpreisige Waren bzw. Zertifikate) papiermäßig immer wieder untereinander an- und verkauft, wobei die Täter gezielt einzelne Scheinunternehmer (sog. Missing Trader) einsetzen, die anderen, meist tatsächlich existierenden Unternehmen, den Vorsteuerabzug durch formal korrekte Fakturierung ermöglichen sollen. Die für diese Umsätze gesondert in Rechnung gestellte Umsatzsteuer wird durch die Scheinunternehmen nicht abgeführt.

Um Karussellgeschäfte zu verschleiern, ist die Einbindung von redlichen Unternehmern in das Karussell in den letzten Jahren immer weiter perfektioniert worden. Oftmals geschieht das, ohne dass die Unternehmen dies überhaupt bemerken. Die Hintermänner müssen lediglich herausfinden, auf welchem Weg eine Firma ihre Handelswaren einkauft und wie sie diese wieder absetzt. Da dies im Regelfall über das Internet läuft, ist das für die Betrüger unproblematisch.

Dadurch entsteht in Deutschland und in der EU ein erheblicher Steuerschaden.

### **3. Eingeleitete Gegenmaßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges**

Der deutsche Gesetzgeber hat in der Vergangenheit bereits national einige verfahrensrechtliche, bußgeldrechtliche und materielle Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges erlassen, auf die wir nachfolgend kurz eingehen möchten:

#### ➤ **Umsatzsteuer-Nachschau nach § 27b UStG**

Zur Bekämpfung der Karussellgeschäfte wurde das Instrument der Umsatzsteuer-Nachschau geschaffen, um insbesondere Scheinunternehmen zeitnah aufzuspüren und ohne Ankündigung Geschäfts- und Betriebsräume betreten zu können. Über den ursprünglichen Gesetzeszweck hinaus, ist sie allerdings ein allgemeines Kontrollinstrument der Finanzbehörden geworden. Aufgrund der Personallage in den Finanzämtern ist davon auszugehen, dass die Finanzverwaltung, die mit diesem Kontrollinstrument geschaffenen Möglichkeiten nicht vollständig ausschöpft.

#### ➤ **Versagung des Vorsteuerabzugs und der Steuerbefreiung bei Beteiligung an einer Steuerhinterziehung – § 25f UStG**

Mit dem sog. JStG 2019 wurde der neue § 25f UStG in das UStG aufgenommen. Zur Bekämpfung von Umsatzsteuerhinterziehung – insbesondere in Form von Ketten- und Karussellgeschäften – wurde mit § 25f UStG eine Regelung eingeführt, nach der

- die Steuerbefreiung bei innergemeinschaftlichen Lieferungen,
- der Vorsteuerabzug aus Eingangsrechnungen,
- der Vorsteuerabzug aus dem innergemeinschaftlichen Erwerb sowie
- der Vorsteuerabzug aus Leistungen i. S. d. § 13b UStG (Reverse Charge)

versagt werden kann, sofern der Unternehmer wusste oder hätte wissen müssen, dass er sich mit der von ihm erbrachten Leistung oder seinem Leistungsbezug an einem Umsatz beteiligt, der in einer vom Leistenden oder einem anderen Beteiligten begangenen Hinterziehung von Umsatzsteuer oder Erlangung eines nicht gerechtfertigten Vorsteuerabzuges einbezogen war.

Problematisch ist, dass § 25f UStG keine Beschränkung enthält und die Vorschrift auch auf rein nationale Leistungen ohne Auslandsbezug anwendbar ist. Von den Wirkungen dieser Neuregelung und der großen Rechtsunsicherheit werden viele redliche Unternehmer ebenfalls betroffen sein. Die Auslegung dieser Vorschrift ist mit großer Rechtsunsicherheit behaftet (Hw. auf die detaillierte und differenzierte Kritik von Dr. Christoph Wäger Richter am BFH, UR 2020, 45). Offen bleibt insbesondere der Sorgfaltsmaßstab des Unternehmers hinsichtlich der Voraussetzung „hätte wissen müssen“. Auch die Gesetzesbegründung enthält keine weiteren Konkretisierungen.

Diese überschießende und unbestimmte Gesetzgebung ist problembehaftet. Mit der Schaffung dieser Vorschrift hat der Gesetzgeber verkannt, dass die Praxis bereits über das „hätte wissen müssen“ im Rahmen von unzähligen Betriebsprüfungen diskutiert. Hierzu enthält das Gesetz leider keine Antworten. Die Regelung wirft daher Fragen nach dem Bestimmtheitsgrundsatz, nach der tatsächlichen Beweislastverteilung und vor allem einer ungerechtfertigten Überkompensation durch mehrfache Versagung der Umsatzsteuer bzw. des Vorsteuerabzuges auf. Dies wird künftig die Gerichte beschäftigen. § 25f UStG ist nach Auffassung der BStBK ein untauglicher Versuch, den Umsatzsteuerbetrug einzudämmen.

Der ehrliche Unternehmer muss sich stetig um den Beweis des Nichtwissens bemühen. Die Betrüger können hingegen in den seltensten Fällen aufgegriffen werden. Diejenigen, denen gegenüber dem Vorwurf eines „hätte wissen müssen“ bei einer Überprüfung der Leistungskette gemacht wird, werden die Hauptlast und letztlich auch die Steuer tragen müssen. Damit entsteht neben einem Steuerausfall beim Staat eben auch ein teils gravierender Liquiditätsausfall bei den ehrlichen Unternehmen. Dies widerspricht dem Neutralitätsgebot der Umsatzsteuer.

Nach Auffassung der Bundessteuerberaterkammer muss der Gesetzgeber daran arbeiten, wirksame Vorschriften zur Betrugsbekämpfung mit Augenmaß zu entwickeln. Andernfalls werden die redlichen Unternehmen durch diese Überregulierung immer weiter in ihren Geschäftstätigkeiten gebremst.

#### ➤ **Schaffung von 26b UStG und § 26c UStG**

Eine bußgeldrechtliche Maßnahme zur Bekämpfung der Umsatzsteuerkarusselle war die Schaffung der Vorschrift des § 26b UStG im Jahr 2002. Danach stellt unter der Bezeichnung „Schädigung des Umsatzsteueraufkommens“ die Nichtentrichtung angemeldeter und in einer Rechnung ausgewiesener Umsatzsteuer eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einer Geldbuße bis zu 50 000,00 € geahndet werden kann. Damit kann – unabhängig von Karussellgeschäften – jeder Unternehmer mit einem Bußgeld belegt werden, der angemeldete und offen in einer Rechnung ausgewiesene Umsatzsteuer nicht oder nicht vollständig oder nicht pünktlich gezahlt hat. Sie trifft auch auf eine Vielzahl von Fällen zu, in denen Unternehmer kurzfristig in Zahlungsschwierigkeiten geraten sind.

Mit der Schaffung des § 26c UStG wurde mit Wirkung des Jahres 2002 gleichzeitig eine Strafvorschrift geschaffen. Diese stellt die gewerbsmäßig oder bandenmäßig begangene Tathandlung i. S. v. § 26b unter Strafe. Damit wurde eine Regelungslücke für die Fälle geschlossen, in denen eine Bestrafung nach § 370 AO mangels Erfüllung der objektiven Tatbestandsmerkmale nicht möglich war.

#### ➤ **Europäische Zusammenarbeit**

Auch auf europäischer Ebene wurde die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den letzten Jahren intensiviert. Die unterschiedlichen Frühwarnsysteme und Programme wie Eurofisc, MIAS, Fiscalis und Europol dienen der Eindämmung des Umsatzsteuerbetruges. Die Mitgliedstaaten kritisieren jedoch, dass diese Programme ihr volles Potenzial noch nicht entfaltet haben.

#### ➤ **Materielle Änderungen im nationalen Umsatzsteuerrecht**

Auch die nationalen Änderungen im materiellen Umsatzsteuerrecht hatten nur temporären Erfolg. Vielmehr hat sich daraus ein „Hase und Igel Spiel“ zwischen Gesetzgeber und Betrüger entwickelt. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Karussellgeschäfte im Zusammenhang mit fingierten Lieferungen hochpreisiger Waren wie PKW, Mobiltelefonen, Computerchips, Gold und sowie weitere Betrügereien im Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikaten aufgedeckt. Diese Lücken wurden dann nachträglich durch die Ausweitung des Reverse Charge-Verfahrens geschlossen. Jüngstes Beispiel ist die aktuelle Erweiterung des Reverse Charge-Verfahrens auf die Übertragung von Gas- und Elektrizitätszertifikate mit dem JStG 2019 (§ 13b Abs. 2 Nr. 6 UStG). Von diesen Umstellungen sind durch Abgrenzungsprobleme und Umstellungsaufwand stets auch die redlichen Unternehmen betroffen.

Die Ausweitung der verfahrensrechtlichen, steuerstrafrechtlichen und bußgeldrechtlichen Maßnahmen hat in den vergangenen Jahren nicht zum Durchbruch in der Bekämpfung der Karussellgeschäfte geführt. Es lässt sich vielmehr feststellen, dass das Kernproblem bisher nicht systematisch angegangen wurde. Um die Umsatzsteuerhinterziehung ganzheitlich anzugehen, setzt sich die Bundessteuerberaterkammer dafür ein, die dargestellten verfahrensrechtlichen Möglichkeiten mit den folgenden materiell-rechtlichen Möglichkeiten zu kombinieren.

#### **4. Vorschläge der Bundessteuerberaterkammer für konkrete Gegenmaßnahmen zur systematischen Eindämmung des Umsatzsteuerbetruges**

Die Hinterziehung von Umsatzsteuer geht auf die zielgerichtete Ausnutzung der Schwächen des Umsatzsteuersystems zurück. Diese kann vereinfachend in folgende drei Grundtypen aufgeteilt werden: die Nicht- bzw. Falscherklärung von Umsätzen, der unberechtigte Vorsteuerabzug und Karussellgeschäfte. Das System belastet die redlichen Unternehmen in ihrem Alltagsgeschäft. Der überbordende Formalismus verstärkt die Problematik. Es hat sich gezeigt, dass Unternehmen immer mehr mit Umsatzsteuer bzw. nicht abziehbarer Vorsteuer und im Rahmen von Betriebsprüfungen auch mit Zinsen gem. § 233 AO belastet werden.

Viele Unternehmen führen aus Compliance-Gründen und wegen bestehender Rechtsunsicherheiten mehr Umsatzsteuer – als die geschuldete Umsatzsteuer ab und generieren nicht alle Vorsteuerbeträge.

#### **4.1. Kritik an den Vorschlägen der EU-Kommission**

Die Vorschläge der EU-Kommission für das endgültige Mehrwertsteuersystem werden in der Literatur<sup>1</sup> und auch von der Bundessteuerberaterkammer<sup>2</sup> kritisch gesehen. Das geplante endgültige Mehrwertsteuersystem für den Handel innerhalb der EU soll auf dem Bestimmungsortprinzip basieren. Das Konzept sieht vor, dass eine Lieferung nur einen Besteuerungstatbestand verwirklicht. Der Ort der „Lieferung innerhalb der EU“ soll im Bestimmungsort der Gegenstände liegen. Der Lieferer schuldet die Zahlung der Mehrwertsteuer auf diese „Lieferung innerhalb der EU“. Langfristig soll die Umsatzsteuer über ein One-Stop-Shop-System abgeführt werden.

Dies sehen wir kritisch, denn innerhalb der EU existieren 28 unterschiedliche Mehrwertsteuergesetze mit unterschiedlichen Auslegungen durch die Gerichte und Finanzverwaltungen. Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie lässt den Mitgliedstaaten an vielen Stellen sehr viel Spielraum. Das führt dazu, dass die umsatzsteuerliche Einordnung von Vorgängen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich erfolgt. Für die Unternehmen stellt dies einen erheblichen Aufwand dar.

Gleichwohl sind auch neue Betrugsszenarien denkbar. Beispielsweise, wenn der Lieferer die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer des Bestimmungslandes nicht über den One-Stop-Shop abführt. Die in Rechnung gestellte Vorsteuer wird dem Warenempfänger jedoch von der Steuerbehörde erstattet. Solange in diesem Prozess keine technische Verknüpfung zwischen Abführung der Umsatzsteuer und Abzug der Vorsteuer impliziert ist, ist der grenzüberschreitende Warenverkehr auch in diesem Modell weiterhin betrugsanfällig.

#### **4.2. Lösungsvorschlag der Bundessteuerberaterkammer**

Um das Problem des Umsatzsteuerbetruges in den Griff zu bekommen, sollte nach Auffassung der Bundessteuerberaterkammer auf europäischer Ebene eine umfassende Systemumstellung vorgenommen werden. Nach Ansicht der Bundessteuerberaterkammer müssen die Möglichkeiten und Chancen, welche die zunehmende Digitalisierung mit sich bringt, in die Betrachtungen miteinbezogen werden.

---

<sup>1</sup> Körner in UR vom 20.08.2019, S. 611ff. sowie UR vom 20.08.2019, S. 601 ff. sowie Rethinking Tax vom 27.11.2019, S. 55 ff.

<sup>2</sup> [https://www.bstbk.de/de/presse/stellungnahmen/archiv/2018-08-27\\_stellungnahme\\_bstbk/index.html](https://www.bstbk.de/de/presse/stellungnahmen/archiv/2018-08-27_stellungnahme_bstbk/index.html)

Dabei sollte an den Problempunkten des Systems angesetzt werden:

- (1) Rechtliches Auseinanderfallen von Steuerentstehung beim leistenden Unternehmer und Vorsteuerabzug beim Leistungsempfänger.
- (2) Auseinanderfallen von steuerfreier i.g. Lieferung im Abgangsland und steuerpflichtigem i.g. Erwerb im Bestimmungsland.
- (3) Zeitliches Auseinanderfallen von steuerpflichtiger Leistung und Vorsteuerabzug.

Die **Steuerentstehung und der Vorsteuerabzug (1)** sollten verfahrensrechtlich miteinander verbunden werden. Dies könnte zum einen durch einen ähnlichen Mechanismus, wie ihn die Vorschriften des § 174 AO vorsehen, oder durch das bereits bewährte Reverse Charge-System erreicht werden. Es wird nicht verkannt, dass auch unter der Herrschaft des Reverse Charge-Systems Umsatzsteuer hinterzogen werden kann. Insgesamt erscheint es jedoch weniger anfällig, als das geltenden Regelbesteuerungssystem.

Der **Doppeltatbestand der steuerfreien i.g. Lieferung** im Abgangsland einerseits und des **steuerpflichtigen i.g. Erwerbs (2)** im Bestimmungsland sollte gegen eine Regelung ersetzt werden, die sich bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen bereits bewährt hat. Der Ort der Lieferung sollte in das Bestimmungsland verlagert werden (Ortsverlagerung statt Steuerbefreiung), verbunden mit der Steuerpflicht beim Erwerber (Reverse Charge). Es wird nicht verkannt, dass auch eine derartige Regelung Umsatzsteuerhinterziehung nicht gänzlich ausschließt, die typischen und bekannten Schwächen des Steuerbefreiungstatbestands der innergemeinschaftlichen Lieferung könnten jedoch beseitigt werden.

Der Kernpunkt der Problematik liegt im offenen Ausweis der Umsatzsteuer in der Rechnung. Damit hat der Leistungsempfänger mit der Rechnung die Möglichkeit, einen Vorsteuerabzug geltend zu machen – unabhängig davon, ob der vorherige Unternehmer in der Kette die entstandene Umsatzsteuer abgeführt hat oder nicht. Aus Sicht der Finanzverwaltung ist es kaum möglich, zu kontrollieren, ob einer ausgestellten Rechnung eine Leistung zugrunde liegt. Zur Lösung des Problems **des zeitlichen Auseinanderfallens von steuerpflichtiger Leistung und Vorsteuerabzug (3)**, sehen wir in der konsequenten Nutzung bestehender technischer Möglichkeiten beim Datenaustausch in Echtzeit. Die Mehrzahl der Hinterziehungsmodelle beruht darauf, dass bei der Prüfung der Steuerbefreiung beim Leistenden die Informationen über die Erwerbsbesteuerung beim Empfänger noch nicht vorliegen. Ebenso haben Finanzbehörden über den Vorsteuerabzug des Empfängers zu befinden, ohne über vollständige Informationen hinsichtlich der Besteuerung des Umsatzes beim Leistenden zu verfügen. Diese Informationslücke machen sich Umsatzsteuerhinterzieher systematisch zu nutze. Die Schließung dieser Lücke würde der Mehrzahl der Hinterziehungsmodelle den Boden entziehen.

### 4.3. Generelles Reverse Charge-Verfahren

Um für Unternehmen die Vollziehbarkeit zu vereinfachen und den Umsatzsteuerbetrug einzudämmen, sollte Deutschland erneut die Initiative aus dem Jahr 2006 ergreifen und sich auf EU-Ebene für ein generelles Reverse Charge-Verfahren einsetzen. Wichtig ist bei diesem Modell, die Berücksichtigung von Vertrauensschutzvorschriften für die redlichen Unternehmen, die ihre Sorgfaltspflichten bei der Identifizierung des Leistungsempfängers nachgekommen sind. Gleichwohl müsste bei der Konzeption einer solchen Regelung beachtet werden,

dass als negativer Effekt eine Art von „Ameisenkriminalität“ entstehen könnte. Der Betrug könnte sich auf private Konsumenten verlagern, die sich beim Leistungsbezug unberechtigt als Unternehmer ausgeben und dadurch unbesteuerbare Leistungen einkaufen. Das Reverse Charge-Verfahren müsste daher mit Kontrollmechanismen ausgestaltet sein. Hier sollten insbesondere auch die Chancen der Digitalisierung genutzt werden und die verpflichtende Einführung von E-Rechnungen im B2B-Bereich diskutiert werden. Damit wäre ein Monitoring dieser Geschäftsvorfälle technisch einfach umzusetzen.

Dieses System brächte neben der Chance Umsatzsteuerkarussellbetrug einzudämmen auch viele Vorteile für Unternehmen. Würde ein generelles Reverse Charge-Verfahren für alle B2B-Umsätze gelten, würde sich die Rechtssicherheit bei der umsatzsteuerlichen Beurteilung erhöhen. So würde die Frage nach dem richtigen Steuersatz, der ordnungsgemäßen Rechnung oder dem Zeitpunkt der Steuerentstehung zu einem großen Teil wegfallen. Die Zinsproblematik im Bereich der Umsatzsteuer würde sich erheblich entschärfen. Umsatzsteuerschuld und Vorsteuerabzug fallen dann in der Person des Leistungsempfängers zusammen.

Ein weiterer Vorteil eines generellen Reverse Charge-Verfahrens im B2B-Bereich wäre, dass alle übrigen Reverse Charge-Einzelfallregelungen mit ihren unterschiedlichen Abgrenzungsproblemen auf diese Weise entfallen könnten. Die Eigenschaft des Leistungsempfängers als Bauleister (§ 13b Abs. 2 Nr. 4 i.V.m. Abs. 5 UStG) oder als Gebäudereinigungsdienstleister (§ 13b Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. Abs. 5 UStG) wären dann beispielsweise obsolet.

Gleichzeitig sollte eine Bagatellgrenze Berücksichtigung finden, die „alltägliche Ladengeschäfte“ außen vor lässt. Die Feststellung der Eigenschaft des Leistungsempfängers „an der Ladenkasse“ muss vermieden werden. Geschäftsvorfälle, die unterhalb dieser Bagatellgrenze liegen, unterliegen dann weiterhin dem jetzigen System.

## Umsatzsteuerbetrüger zerstören Arbeitsplätze

### Dynamik

1. **„Missing trader“:** Importiert netto aus anderem EU-Staat. Verkauft brutto im Inland, hinterzieht je nach Steuersatz 17-25% MwSt., füllt auf Verbraucherkosten seine illegale Kriegskasse, und schließt nach ca. 3 Monaten vor der ersten Kontrolle („missing“), um woanders wieder aufzutauchen. Was gehandelt wird ist irrelevant, es geht nur um die Steuerhinterziehung.
2. **Karussell:** Baut auf „missing trader“ als Grundbaustein auf, über eine Kette wird dieselbe Ware mehrfach über EU-Grenzen gespielt, und MwSt. hinterzogen.
3. **Marketing:** Missing trader sind i.d.R. keine kompetenten Marktteilnehmer, daher verkaufen sie ihre durchaus erstklassigen Ware über den Preis: Sie dumpfen sich mit voller Kriegskasse in (je-)den Markt.
4. **Markteintritt:** Ihre Kunden erzielen damit erhebliche Wettbewerbsvorteile, an die sie sich schnell gewöhnen. Andere Marktteilnehmer werden aus dem Markt gedrückt, und stoßen bei der Suche nach Gegenmitteln auf die Billigquellen (wenn sie nicht selbst schon von ihnen gefunden wurden). Der **Markt ist angefixt**, und die missing trader verkaufen immer schneller immer mehr. Kommentar eines erfahrenen Wettbewerbsrechtlers: **„In meiner gesamten 30-jährigen beruflichen Laufbahn bin ich noch nie auf eine so gefährliche selbst verstärkende Dynamik gestoßen“.**
5. **Marktübernahme:** Bisher standhafte Marktteilnehmer werden an die Wand gedrückt und beginnen aus existenzieller Not auch aus Billigquellen zu kaufen, oder werden insolvent. Inzwischen ist das Wachstum der Umsätze aus „missing trader intra community fraud“ (MTIC) exponentiell, der Markt wird übernommen. So waren in 2013 im polnischen Betonstahlmarkt laut Surojit Ghosh, Vice-President Arcelor-Mittal 75% des Marktes infiziert.

### Aktuelle Gegenwehr: reverse charge Insellösungen

1. **Nationales Finanzamt:** Beweisen Marktteilnehmer des infizierten Marktes eine ausreichende Schädigung, kann das nationale Finanzministerium in Brüssel Antrag auf Einführung von reverse charge in diesem Markt und Land stellen. Problem: Der Nachweis ist schwierig, da oft auch die Verbände infiziert sind, und ein Großteil der ja nicht direkt erkennbar illegal handelnden Marktteilnehmer die Billigquellen nicht aufgeben möchte, also nichts mehr sehen will. Zweites Problem: Wenn die Schädigung antragsreif ist, ist es für viele Marktteilnehmer schon zu spät, sie sind inzwischen umgefallen oder pleite, und der Markt ist bereits mehrheitlich verloren.
2. **EU-Kommission:** Hat man Glück, und die Kommission bewilligt den Antrag (immer nur temporär!), wird jetzt in einem Land in einem Markt reverse charge eingeführt. Die inzwischen zahlreichen Spieler aus diesem Markt weichen meist schon bei Ankündigung in andere Märkte aus – entweder in Nachbarmärkte im Inland oder in die gleichen Märkte in einem anderen EU-Mitgliedstaat. Das geht ziemlich zügig, denn Erfahrung, Organisation und Team sind noch vorhanden und die Motivation angesichts der Aussicht, 98,5% der hinterzogenen Steuern behalten zu können (EUROPOL), ist hoch. Folglich wird das systemische Problem, verursacht durch ein 26-jähriges schlechtes Provisorium, nicht gelöst, sondern nur verteilt und die Infektion breitet sich aus.

### Lösungsansatz:

Gelöst werden kann dieses Problem nur mit einem flächendeckenden Ansatz für alle Märkte in der gesamten EU. Der aktuelle Vorschlag der Kommission ist schlecht, da m.E. weder politisch durchsetzbar, noch durchführbar. Eine wirksame Lösung wäre aber die **europaweite Einführung von reverse charge**, bei der auch die Abgrenzungsprobleme der aktuellen Insellösungspraxis entfielen. Der gesamte Sumpf würde schlagartig trockengelegt, und Betrug, massive Steuerhinterziehung und daraus resultierende gefüllte Kriegskassen und Marktmacht für organisierte Kriminelle gehörten der Geschichte an.

Jörg v. Weiler, den 13.1.2020

Managing Partner FILIGRAN Trägersysteme GmbH & Co. KG Deutschland, FILIGRAN S.A. Polen

# **Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Thema "Maßnahmen gegen sogenannte Umsatzsteuerkarusselle" am 15. Januar 2020**

## **Oberstaatsanwalt Paintinger, Staatsanwaltschaft München I<sup>1</sup>**

### **1 Einführung:**

Die Staatsanwaltschaft Augsburg führt seit Mitte 2011 umfangreiche Ermittlungen im Zusammenhang mit europaweit agierenden Umsatzsteuerkarussellen bzw. Umsatzsteuerbetrugssystemen. Insgesamt konnten dabei gemeinsam mit dem Bayerischen Landeskriminalamt sowie zahlreichen Steuerfahndungsstellen acht Organisationen, welche Umsatzsteuerbetrugssysteme steuerten, ermittelt und zerschlagen werden. Im Rahmen der Ermittlungen wurden auch zwei Gemeinsame Ermittlungsgruppen mit ausländischen Staatsanwaltschaften gebildet. Eine Ermittlungsgruppe bestand aus den Staatsanwaltschaften Brüssel und Augsburg, die andere aus den Staatsanwaltschaften Olsztyn (Polen), Ostrava (Tschechien), Zwolle (Niederlande) und Augsburg. Die Ermittlungen richteten sich bis heute insgesamt gegen mehr als 350 Beschuldigte. Bislang wurden u.a. 58 Anklagen zum Landgericht Augsburg gegen insgesamt 116 Personen erhoben. Hiervon wurden 86 Personen zu insgesamt 235 Jahren an Vollzugsstrafen verurteilt. Die höchste Strafe betreffend einen einzelnen Angeklagten beläuft sich auf acht Jahre und neun Monate Gesamtfreiheitsstrafe.

Der Schaden betrug insgesamt über 80 Millionen Euro. Es konnten mehrere Millionen Euro auf Konten im Ausland (sog. Zahlungsplattformen) gesichert werden. Zudem wurden bei Durchsuchungsmaßnahmen insgesamt 650 Paletten Karussellware gesichert, welche notveräußert wurden und Erlöse von mehreren Millionen Euro einbrachten.

Bei der Staatsanwaltschaft Augsburg waren – abgesehen von einer Vielzahl von Staatsanwälten, welche den Sitzungsdienst wahrgenommen haben – drei Staatsanwälte mit der Bearbeitung betraut.

Das Landgericht Augsburg richtete insgesamt vier Wirtschaftsstrafkammern für die gerichtliche Abarbeitung ein. Beim Bayerischen Landeskriminalamt wurde eine Sonderkommission (SOKO Karussell) eingerichtet, welche in der Spitze mit 18 Polizeibeamten besetzt war. Zudem waren über 100 Steuerfahnder bundesweit beteiligt.

Eurojust unterstützte die Koordinierung mit den ausländischen Behörden sowie die zahlreichen internationalen Durchsuchungs- und Festnahmeaktionen durch die Organisation von Einsatzzentralen und auch finanziell.

Europol stellte insbesondere die Verbindung zu Ermittlungsverfahren, welche in anderen europäischen Ländern anhängig waren und dieselben Organisationen betrafen, her und unterstützte bei der Datenanalyse und -auswertung.

---

<sup>1</sup> Die Stellungnahme gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

## **2 Maßnahmen gegen Umsatzsteuerkarusselle**

Aus meiner Sicht ist die frühzeitige Erkennung und Zerschlagung ein wesentliches Element der effektiven Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrugssystemen. Hierzu erscheint mir folgendes entscheidend:

1. Überwachung und engmaschige Beobachtung von Gesellschaftsneugründungen bzw. -übernahmen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass
  - a. eine monatliche Abgabepflicht von Umsatzsteuervoranmeldungen für Existenzgründer besteht und
  - b. die Vergabe, Versagung und Entziehung der deutschen Steuernummer für umsatzsteuerliche Zwecke normiert wird, um einen schnellen und effektiven Entzug von Steuernummern zu gewährleisten, welche zur (Umsatz-) Steuerhinterziehung genutzt werden.
2. Ergreifung von Maßnahmen zur frühzeitigen Erkennung der Zahlungsströme innerhalb des Umsatzsteuerbetrugssystems und schnelle und effektive Nachverfolgung dieser Zahlungsströme sowie Arrestierung der hinterzogenen Umsatzsteuer.

### **2.1 Überwachung und engmaschige Beobachtung von Gesellschaftsneugründungen bzw. -übernahmen**

#### **2.1.1 Monatliche Abgabepflicht bzgl. Umsatzsteuervoranmeldungen**

Gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 UStG ist der Unternehmer, welcher seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit aufgenommen hat, verpflichtet, im laufenden Jahr und im Folgejahr monatliche Umsatzsteuervoranmeldungen abzugeben. Dies gilt gemäß § 18 Absatz 2 Satz 5 UStG für Vorratsgesellschaften ab dem Zeitpunkt der Aufnahme ihrer Tätigkeit bzw. bei m Erwerb von Firmenmängeln ab dem Zeitpunkt der Übernahme. § 18 Absatz 2 Satz 5 UStG wurde durch das Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften vom 22.12.2014 angefügt.

In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wurde folgendes ausgeführt (Seite 57 Bundestagsdrucksache 18/3017):

*„Insbesondere bei Unternehmensneugründungen besteht die Gefahr von umsatzsteuerlichen Betrugsgestaltungen. Deshalb ist der Unternehmer, der seine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit aufnimmt, nach § 18 Absatz 2 Satz 4 UStG im Jahr der Gründung und im Folgejahr zur monatlichen Abgabe von Voranmeldungen verpflichtet. Die Finanzämter erhalten so frühzeitig Informationen über Unternehmer, die ihre Tätigkeit neu aufnehmen. Diese Regelung hat sich ausgesprochen bewährt: Sie ist nach übereinstimmender Auffassung des Bundes und der Länder eine unverzichtbare Maßnahme zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges. Nur das schnelle Erkennen von Betrugauffälligkeiten ermöglicht eine rechtzeitige Reaktion der Finanzverwaltung durch Umsatzsteuer-Nachschaun, Beauftragung der Prüfdienste und ggf. der Löschung des U-Signals. Durch die frühzeitige Erkennung von prüfungswürdigen Fällen kann frühzeitig die Auszahlung von unberechtigten Vorsteuerüberschüssen und die verzögerte Erklärung und Versteuerung von Umsätzen verhindert werden. Zudem können Steuerschäden in einem erheblichen, zahlenmäßig allerdings in der Regel nicht darstellbaren Umfang verhindert werden. Die Verpflichtung zur monatlichen Übermittlung der Voranmeldung in Neugründungsfällen ist außerdem im Kontext zu den weiteren in der Vergangenheit ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs, z. B. der Einführung der unangekündigten Umsatzsteuer-Nachschau gemäß § 27b UStG, zu sehen, die alle ineinandergreifen. Wird ein neu gegründetes Unternehmen als riskant eingestuft, kann die Entwicklung dieses Unternehmens in den ersten beiden Jahren anhand der monatlichen Voranmeldungen beobachtet und bei Auffälligkeiten schnell und*

*zeitnah eine Prüfung durchgeführt werden. Auch bei Nichtabgabe der Voranmeldungen können umgehend die erforderlichen weiteren Maßnahmen ergriffen werden.“*

Mit dem dritten Bürokratieentlastungsgesetz wurde nunmehr folgender Satz an § 18 Absatz 2 UStG angefügt: „Für die Besteuerungszeiträume 2021 bis 2026 ist abweichend von Satz 4 in den Fällen, in denen der Unternehmer seine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit nur in einem Teil des vorangegangenen Kalenderjahres ausgeübt hat, die tatsächliche Steuer in eine Jahressteuer umzurechnen, und in den Fällen, in denen der Unternehmer seine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit im laufenden Kalenderjahr aufnimmt, ist die voraussichtliche Steuer des laufenden Kalenderjahres maßgebend.“ In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wurde folgendes ausgeführt (BT-Drs 19/13959, Seite 36):

*„Die seit siebzehn Jahren bestehende Vorschrift führt zu zusätzlichen Bürokratielasten von Existenzgründern. Statt vier vierteljährlicher Umsatzsteuer-Voranmeldungen pro Jahr müssen bis zu zwölf Umsatzsteuer-Voranmeldungen im Jahr abgegeben werden, also bis zu vierundzwanzig Umsatzsteuer-Voranmeldungen im Jahr der Gründung und im Folgejahr. Der Koalitionsvertrag sieht vor, den Abbau von Bürokratie voranzutreiben. Als eine Maßnahme sollen daher Unternehmen im Jahr der Gründung und im Folgejahr von der monatlichen Voranmeldung befreit werden. Mit der (befristeten) Aussetzung der Anwendung der Regelung sollen Gründer von Bürokratie entlastet werden. Seit der Einführung von § 18 Absatz 2 Satz 4 UStG in 2002 wurden die Instrumente der Finanzverwaltung zur Sicherung des Steueraufkommens und zur Aufdeckung von Steuerstraftaten weiterentwickelt, so dass Betrugsfälle im Zusammenhang mit Neugründungen ggf. auch durch andere Kontrollmechanismen durch die Verwaltung aufgedeckt werden können. Zugunsten der Gründer wird daher vom 1.1.2021 bis zum 31.12.2026 die Anwendung des § 18 Absatz 2 Satz 4 UStG ausgesetzt.“*

Letztlich bedeutet dies, dass Existenzgründer (nicht aber Firmenmäntel und Vorratsgesellschaften) ab dem 01.01.2021 zunächst gemäß § 18 Absatz 2 Satz 1 UStG lediglich zur kalendervierteljährlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen verpflichtet sind, außer die Unternehmer prognostizieren eine voraussichtliche Jahressteuer von mehr als 7500 Euro.

Die Vorteile, welche die kalendervierteljährliche Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen im Gegensatz zu der monatlichen Abgabe bringt, haben auch die Organisatoren von Umsatzsteuerbetrugssystemen erkannt. Bei den von der Staatsanwaltschaft Augsburg untersuchten Sachverhalten versuchten die Beteiligten, Firmenmäntel zu erwerben, welche bereits eine deutsche Steuernummer bzw. Umsatzsteueridentifikationsnummer hatten und welche lediglich verpflichtet waren, jedes Kalendervierteljahr Umsatzsteuervoranmeldungen abzugeben. Insoweit waren sie auch bereit, einen höheren Preis für den Firmenmantel zu bezahlen, denn die ins Umsatzsteuerbetrugssystem eingebundenen Gesellschaften erzielten sogenannte „Phönixumsätze“, also im ersten Monat der Einbindung in das Umsatzsteuerbetrugssystem sofort einen Millionenumsatz. Der Vorteil für die Organisatoren bei einer nur kalendervierteljährlich bestehenden Abgabepflicht der Umsatzsteuervoranmeldung besteht darin, dass die Erzielung von Millionenumsätzen bereits im ersten Monat der Tätigkeit wesentlich später erkannt wird als bei der monatlichen Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen. Es ist deshalb zu erwarten, dass Gesellschaften, welche in ein Umsatzsteuerbetrugssystem eingebunden werden sollen, ihre Jahressteuerprognose unter 7.500 Euro sehen, da diese ja gerade vermeiden wollen, Voranmeldungen abzugeben.

Meines Erachtens ist deshalb die Befreiung der Existenzgründer von der monatlichen Erklärungspflicht für die Verfolgung von Umsatzsteuerbetrugstaten im Rahmen von Umsatzsteuerbetrugssystemen hinderlich. Die durch das dritte Bürokratieentlastungsgesetz eingeführte Befreiung könnte dadurch entschärft werden, dass das zuständige Finanzamt Existenzgründer von der Verpflichtung nach § 18 Absatz 2 Satz 4 und 5 UStG befreien kann

und dies nicht, wie das Gesetz es vorsieht, von der Jahressteuerprognose des Unternehmers abhängt und es damit letztlich in seiner Hand liegt, ob er nur kalendervierteljährlich Umsatzsteuervoranmeldungen abgeben muss.

### **2.1.2 Gesetzliche Normierung der Erteilung, Versagung und Entziehung der Steuernummer zu umsatzsteuerlichen Zwecken**

Die Vergabe der Steuernummer zu umsatzsteuerlichen Zwecken, welche eine Voraussetzung für Erteilung der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer gemäß § 27a UStG darstellt, ist nicht normiert.

Wie der Bundesfinanzhof in einem Beschluss vom 17.07.2019, Aktenzeichen V B 28/19, feststellt, besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Steuernummer für umsatzsteuerliche Zwecke, wobei sich dieser Anspruch lediglich aus § 14 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 UStG ergibt (siehe BFH a.a.O Rz.18) und damit nicht gesetzlich geregelt ist.

Die Möglichkeit der Versagung bzw. Entziehung der Steuernummer sieht der BFH in dieser Entscheidung in offensichtlichen Missbrauchsfällen als gegeben an (BFH a.a.O. Rz.22). In dem Beschluss bleibt letztlich offen, da es sich lediglich um ein summarisches Verfahren handelte, ob „eine vom Unternehmer begangene Steuerhinterziehung die erstmalige Nichterteilung oder einen dem gleichzustellenden Entzug einer Steuernummer rechtfertigt“ (BFH a.a.O. Rz.23).

Weiter wird in diesem Beschluss auf das EuGH-Urteil *Ablessio* vom 14.03.2013 verwiesen, wonach der EuGH entschieden hat, dass „die Versagung einer derartigen Steuernummer zur Verhinderung von Steuerhinterziehungen nur verhältnismäßig ist, wenn sie auf ernsthaften Anzeichen beruht, nach denen objektiv davon auszugehen ist, dass es wahrscheinlich ist, dass die dem Steuerpflichtigen zugewiesene Steuernummer in betrügerischer Weise verwendet werden wird (EuGH-Urteil *Ablessio* vom 14. März 2013 - C-527/11, ECLI:EU:C:2013:168, Rz.34). Dabei ist zu beachten, dass die bloße Nichtabführung der Mehrwertsteuer keinen die Annahme einer Steuerhinterziehung rechtfertigenden Betrug darstellt, soweit der Steuerpflichtige seinen Erklärungspflichten auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer nachgekommen ist (EuGH-Urteil *Scialdone* vom 2. Mai 2018 - C-574/15, ECLI:EU:C:2018:295, Rz.38 ff.).“

Meines Erachtens bedeutet dies, dass nach dem zitierten EuGH-Urteil die bereits erteilte Steuernummer insbesondere dann entzogen werden kann, wenn der Unternehmer objektiv falsche Erklärungen bzw. trotz Erklärungspflicht keine Umsatzsteuervoranmeldungen oder -erklärungen abgibt und damit objektiv eine Steuerhinterziehung begeht, außer der Unternehmer kann nachweisen, dass er nicht leichtfertig bzw. vorsätzlich gehandelt hat.

Wie wichtig es ist, die Steuernummer in Missbrauchsfällen möglichst schnell und effektiv zu entziehen, zeigt sich vor allem bei den innergemeinschaftlichen Lieferungen. Durch das *Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften* vom 08.11.2019 wurde § 6a Absatz 1 Satz 1 UStG, der die Voraussetzungen der Steuerfreiheit bei innergemeinschaftlichen Lieferungen regelt, zum 01.01.2020 dadurch erweitert, dass nunmehr der Abnehmer der Lieferung gegenüber dem Unternehmer eine ihm von einem anderen Mitgliedstaat erteilte gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer verwenden muss. Liegt die gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nicht vor, ist die innergemeinschaftliche Lieferung nicht steuerfrei.

Bei den Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Augsburg konnte festgestellt werden, dass Gesellschaften, solange die Umsatzsteueridentifikationsnummer gültig war, in verschiedene

Umsatzsteuerbetrugssysteme als sog. Missing Trader eingebunden wurden. Beispielsweise wurde eine Gesellschaft zunächst in einem Umsatzsteuerbetrugssystem mit Textilien als Missing Trader genutzt, dann in einem anderen Umsatzsteuerbetrugssystem mit CO<sub>2</sub>-Rechten, dann in einem System mit Kupferkathoden und schließlich in einem System mit elektronischen Geräten.

Die Wichtigkeit einer gültigen Steuernummer haben auch die von der Staatsanwaltschaft Augsburg beschuldigten Organisatoren erkannt. Dort konnte z.B. festgestellt werden, dass die Organisatoren andere Tatbeteiligte beauftragten, täglich eine Liste von in- und ausländischen Umsatzsteueridentifikationsnummern auf der Internetseite des Bundeszentralamts für Steuern auf ihre Gültigkeit hin zu überprüfen. Sobald eine Umsatzsteueridentifikationsnummer nicht mehr gültig war, wurden die Gesellschaften von den Organisatoren nicht mehr genutzt.

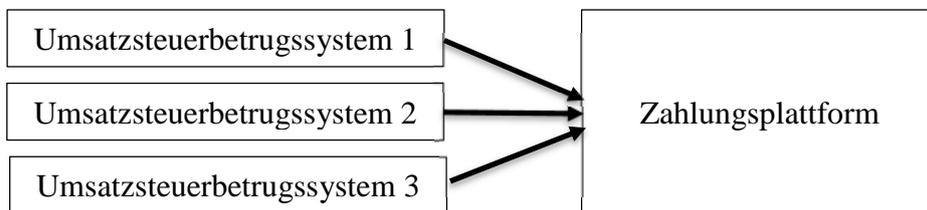
Meines Erachtens ist es daher wichtig, schnell und effektiv eine für betrügerische Zwecke missbrauchte Steuernummern umgehend zu entziehen. Um dies zu erreichen, wäre es sinnvoll, die Erteilung bzw. Versagung und die Entziehung (einer bereits erteilten) Steuernummer und Umsatzsteueridentifikationsnummer zu normieren. Insbesondere muss die Steuernummer und die Umsatzsteueridentifikationsnummer bei falscher Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen bzw. pflichtwidriger Unterlassung der Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen entzogen werden, außer der Unternehmer kann belegen, dass er nicht leichtfertig bzw. vorsätzlich gehandelt hat. Dabei sollte in Erwägung gezogen werden, ob die Steuernummer auch dann entzogen werden kann, wenn über einen längeren Zeitraum – zu denken wäre an vier Monate – lediglich „Nullmeldungen“ abgegeben werden, außer der Unternehmer kann den Grund der Verzögerung der Geschäftsaufnahme nachvollziehbar darlegen.

## 2.2 Geldwäsche

### 2.2.1 Zahlungsplattformen

#### 2.2.1.1 *Funktionsweise*

Die Betreiber von Umsatzsteuerbetrugssystemen waschen Erlöse aus hinterzogener Umsatzsteuer über sogenannte Zahlungsplattformen (ABPs = Alternative Banking Platforms)). Zahlungsplattformen werden von eigenen Organisationen, die sich hierauf spezialisiert haben, installiert. In der Regel wird eine Briefkastenfirma gegründet, welche ein Konto bei einer ausländischen Bank eröffnet. Über dieses Konto wird das aus der Tat Erlangte, also die hinterzogene Umsatzsteuer, aus verschiedenen Umsatzsteuerbetrugssystemen und ggf. auch aus anderen Straftaten gewaschen.



Professionelle Anbieter von Zahlungsplattformen betreiben regelrechte Schattenbanken, bei welchen sich die Gesellschaften, die Teil des Umsatzsteuerbetrugssystems sind, registrieren und einen Online-Zugang erhalten. Zudem besteht die Möglichkeit, „Online-Kontoauszüge“ auszudrucken und zur Buchhaltung zu nehmen, um gegenüber den prüfenden Finanzbeamten vorzutäuschen, dass es sich hierbei um ein „echtes“ Bankkonto handelt. Zwischen den Gesellschaften, welche sich auf der Zahlungsplattform registriert haben, sind interne Transaktionen möglich, welche nicht auf dem Bankkonto bzw. dessen Auszügen abgebildet werden. Insoweit sind lediglich die ein- und ausgehenden Zahlungen ersichtlich, jedoch nicht die internen Transaktionen, so dass eine Verknüpfung der eingehenden mit den ausgehenden Zahlungen nicht möglich ist. Damit ist auch der Verbleib der hinterzogenen Umsatzsteuer anhand der Kontoauszüge allein nicht nachvollziehbar. Die internen Transaktionen werden von den Organisatoren durchgeführt, welche den Online-Zugang zu diesen „Konten“ in der Hand haben.

Beispiel:

Die X GmbH ist eine sog. Buffer-Gesellschaft in einem Umsatzsteuerbetrugssystem mit Kupferkathoden. Die X GmbH erstellte im Zeitraum November 2010 bis Mai 2011 insgesamt 102 Rechnungen mit einem Bruttorechnungsbetrag in Höhe von insgesamt 42.566.337,26 €. In diesen Rechnungen waren insgesamt 6.796.305,95 Euro Umsatzsteuer ausgewiesen, welche hinterzogen wurden.

Die X GmbH transferierte den Bruttorechnungsbetrag auf insgesamt acht verschiedene Zahlungsplattformen. Beispielsweise gingen auf einer der Zahlungsplattformen insgesamt 6.702.493,24 Euro von der X GmbH ein. Innerhalb von sechs Monaten wurden über eines der Konten dieser Zahlungsplattform in 780 einzelnen Transaktionen insgesamt 263.138.058,32 Euro geschleust.

Von dieser Zahlungsplattform konnten auf einem Server auch die internen Transaktionen gesichert werden. In den oben genannten sechs Monaten wurden auf der Zahlungsplattform fast 1.000 interne Transaktionen, welche ohne die Serverdaten für die Ermittlungsbehörden nicht sichtbar sind, durchgeführt.

Kontoauszug vom Buchungstag 28.05.2010:

28.05.2010	143.000,00		P GmbH
28.05.2010	329.729,40		A Sp. Z.o.o.
28.05.2010	790.000,00		S Srl
28.05.2010	3.992.480,00		S Srl
28.05.2010		-5.000,00	H.
28.05.2010		-5.000,00	S.
28.05.2010		-8.000,00	T Ltd.
28.05.2010		-15.500,00	H Ltd.
28.05.2010		-25.000,00	I Ltd.
28.05.2010		-50.000,00	M.
28.05.2010		-101.000,00	A AB
28.05.2010		-175.150,00	N. srl
28.05.2010		-309.600,00	I.BV
28.05.2010		-4.000.000,00	P. Ltd.
28.05.2010		-1.000.000,00	Auszahlung
28.05.2010	1.233.000,00		Einzahlung
28.05.2010		-143.770,00	A. Ltd.
28.05.2010		-192.920,00	G. Ltd
28.05.2010		-430.270,00	C. Ltd
28.05.2010		-460.430,00	U. Ltd

Interne Transaktionen zu einer der Überweisungen vom 28.05.2010 (siehe obigen Kontoauszug) auf die Zahlungsplattform. Die mit „Instant Transfer“ bezeichneten Transaktionen, sind auf den Kontoauszügen des Bankkontos nicht ersichtlich:

Datum/Uhrzeit	Sender	Empfänger	Betrag	Gebühr	Art des Transfers
2010-05-28 14:24:45.043		M. GmbH	143.000,00	0,00	Deposit Transfer
2010-05-28 14:32:38.077	M. GmbH	A. UG	143.000,00	92,90	Instant Transfer
2010-05-28 14:34:13.387	A. UG	C. srl	142.821,50	92,85	Instant Transfer
2010-05-28 14:40:11.910	C. srl	S. Sarl	140.000,00	92,00	Instant Transfer
2010-05-28 14:42:12.093	S. Sarl		101.000,00	171,00	Wire Transfer
2010-05-28 14:49:08.567	S. Sarl		15.500,00	85,50	Wire Transfer

Letztlich muss man jedem Zahlungsstrom eine Lieferung zuordnen, damit die Zahlungsausgänge ermittelt werden können, welche als Abfluss der hinterzogenen Umsatzsteuer identifiziert werden können.

### 2.2.1.2 Geldwäscheverdachtsanzeigen

Aus meiner Sicht ist der frühestmögliche Zeitpunkt, um ein Umsatzsteuerbetrugssystem zu erkennen und einzugreifen, der Geldstrom aus dem (deutschen) Betrugssystem auf die Zahlungsplattform.

Dieser Geldstrom zeichnet sich auf dem deutschen Konto der Buffer-Gesellschaft dadurch aus, dass plötzlich die Zahlungseingänge mit einem Abschlag von 1-2% zeitnah 1 zu 1 auf ein ausländisches Konto transferiert werden. Vereinzelt kommt es zu Geldwäscheverdachtsanzeigen, was ein frühes Einleiten von Ermittlungen ermöglicht und auch die Arrestierung des Kontos ermöglichen würde.

Entsprechende Raster zur Erkennung von Zahlungsströmen, welche auf Umsatzsteuerbetrugssysteme und Scheingesellschaften hindeuten, wurden der FIU vorgestellt, welche derzeit die Umsetzung prüft.

## **2.2.2 Nachvollziehen der Geldströme im In- und Ausland**

Eine große Herausforderung ist das Nachvollziehen der Geldströme im In- und Ausland. Das System der Geldwäsche zeigt, dass die Tatbeute über mehrere Konten - in der Regel von Briefkastenfirmen - transferiert wird, um die Nachverfolgung der Zahlungsströme möglichst zu erschweren bzw. unmöglich zu machen.

### 2.2.2.1 Aktuelle Lage:

Die aktuelle Lage ist sehr unbefriedigend. Derzeit sieht Praxis wie folgt aus:

- Innerhalb Deutschlands dauert es im Regelfall 4 bis 16 Wochen, um von den Banken Informationen zum Empfangkonto der Geldtransaktion(en) zu erhalten. Erst dann kann der Staatsanwalt an die Bank des Empfangkontos herantreten, um dort die erforderlichen Informationen zu erholen bzw. die Tatbeute zu arrestieren; sofern sie nach dieser langen Zeit noch auf dem Konto ist und nicht bereits weiter transferiert wurde. Teilweise verwenden die Banken folgendes Standardschreiben:

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ihr oben bezeichnetes Schreiben ist hier am 06.08.2018 eingegangen.

Aufgrund eines erhöhten Auftragsvolumens beträgt unsere Bearbeitungszeit derzeit ca. zehn bis zwölf Wochen.

Die Kontoauskunft ging in diesem Fall dann tatsächlich erst am 08.11.2018 ein.

- Innerhalb der EU:  
Dank der seit Mitte 2017 eingeführten Europäischen Ermittlungsanordnung und der in Art 12 Absatz 3-5 der RICHTLINIE 2014/41/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 3. April 2014 über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen getroffenen Fristenregelungen erhält man Kontoauskünfte in der Regel innerhalb von 16 Wochen.

- Mit Drittstaaten:  
Meiner Erfahrung nach erhält man im Regelfall frühestens nach einem Jahr vollständige Kontoauskünfte, teilweise überhaupt nicht.

### 2.2.2.2 Lösungsansätze

#### 2.2.2.2.1 Nationale Ebene

Um die viel zu langen Reaktionszeiten der deutschen Banken auf Auskunftersuchen der Staatsanwaltschaften zu verringern, sollte eine generelle Frist von zwei Wochen ins Gesetz aufgenommen werden.

Die Auskunftspflicht der Banken richtet sich nach § 95 StPO. Die derzeitige Rechtslage sieht vor, dass Ordnungs- und Zwangsmittel erst im Falle der Weigerung festgesetzt werden können (§ 95 Absatz 2 StPO). Hierfür ist der Richter zuständig (Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 8. Auflage, § 95 Rn. 4).

Sinnvoll wäre es, § 95 StPO dahingehend zu ergänzen, dass Banken verpflichtet sind, Informationen über den Kontoinhaber, den Verfügungsberechtigten sowie über die Kontobewegungen innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des staatsanwaltschaftlichen Auskunftersuchens zu erteilen. Andernfalls sollte durch den Staatsanwalt ein Ordnungsgeld in Höhe von 1000 Euro festgesetzt werden können.

#### 2.2.2.2.2 Internationaler Ansatz

Eine mögliche Lösung könnte z.B. eine EU-Verordnung sein, die zumindest bestimmte Ansätze aus dem Kommissionsvorschlag zu einer sog. E-Evidence-VO nebst Ansprechpartner-RL aufgreift. Hilfreich wäre es, wenn innerhalb der EU ein direktes Auskunftersuchen an Banken gerichtet werden und man insoweit auf einen zentralen Ansprechpartner zurückgreifen könnte.

Die Banken sollten bestenfalls auch Konten beauskunften müssen, die sie außerhalb der EU führen. Außerdem sollte auf diesem Weg auch eine vorläufige Sicherung von Kontoguthaben möglich sein, welche dann unverzüglich mit einem Vermögensarrest, welcher im Rahmen einer EEA bzw. einem Rechtshilfeersuchen an die jeweilige zuständige Behörde übermittelt wird, bestätigt wird. Die Anfragen und Ersuchen sollten in englischer Sprache möglich sein.

### 2.2.3 Einbindung der FIUs bzw. FIU.NET in die Ermittlung und Sicherung von Taterträgen

Die effektivste Möglichkeit zur Bekämpfung der Zahlungsplattformen und zur schnellen Nachverfolgung von Geldströmen und deren vorläufiger Sicherung wäre der Weg über die nationalen FIUs und deren Möglichkeit zur internationalen Zusammenarbeit mit anderen FIUs bzw. der Nutzung des FIU.NET. Bislang ist es nicht möglich, dass sich Strafverfolgungsbehörden direkt an die FIU mit der Bitte wenden, Zahlungsströme nachzuvollziehen und diese einzufrieren.

Ein Grundproblem ist, dass die Konten der Zahlungsplattformen in der Regel im außereuropäischen Ausland sind, in diesen Staaten jedoch nicht die Straftaten, nämlich die Umsatzsteuerhinterziehungen, begangen werden. Nachdem auf Zahlungsplattformen in der Regel die Zahlungsströme aus verschiedenen Umsatzsteuerbetrugssystemen eingehen und daher eine Vielzahl von Gesellschaften als Einzahler auf die Zahlungsplattform ersichtlich auftritt, ist es wichtig, schnellstmöglich Informationen über die einzahlenden Gesellschaften zu erhalten, insbesondere die korrekten Daten, also Firma und Adresse des Sitzes dieser

Gesellschaften, in Erfahrung zu bringen, um in einem zweiten Schritt zu ermitteln, ob gegen diese Gesellschaften bereits Ermittlungsverfahren anhängig sind.

Die RICHTLINIE (EU) 2015/849 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission stellt die Wichtigkeit der internationalen Zusammenarbeit betreffend die Geldwäsche heraus. Unter den Randziffern 56-58 wird folgendes ausgeführt:

*„(56) Angesichts des länderübergreifenden Charakters der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung kommt der Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den zentralen Meldestellen innerhalb der Union besondere Bedeutung zu. Die Mitgliedstaaten sollten die Nutzung gesicherter Übertragungswege für den Informationsaustausch, insbesondere des dezentralen Computernetzes FIU.net (im Folgenden „FIU.net“) oder seines Nachfolgers und der technischen Möglichkeiten dieses Netzes, fördern. Ein erster Austausch von Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zwischen den zentralen Meldestellen — zu Analyse Zwecken, ohne dass diese Informationen weiterverarbeitet oder weitergegeben werden — sollte erlaubt sein, sofern der Informationsaustausch den Grundprinzipien des nationalen Rechts nicht zuwiderläuft. Der Austausch von Informationen über Fälle, bei denen es nach Erkenntnissen der zentralen Meldestellen der EU möglicherweise um Steuerstraftaten geht, sollte den Austausch von Informationen im Bereich der Besteuerung nach Maßgabe der Richtlinie 2011/16/EU des Rates (1) oder der internationalen Standards für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden in Steuersachen nicht berühren.*

*(57) Um Anfragen der zentralen Meldestellen umfassend und umgehend beantworten zu können, müssen die Verpflichteten über effektive Systeme verfügen, so dass sie auf Informationen über Geschäftsbeziehungen, die sie mit bestimmten Personen unterhalten oder unterhalten haben, uneingeschränkt und zeitnah über gesicherte und vertrauliche Kanäle zugreifen können. Im Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Recht könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise erwägen, Bankenregistersysteme oder elektronische Kontenabrufsysteme einzurichten, über die die zentralen Meldestellen gegebenenfalls unbeschadet richterlicher Genehmigung auf Informationen über Bankkonten zugreifen könnten. Die Mitgliedstaaten könnten ferner erwägen, Mechanismen einzuführen, die sicherstellen, dass die zuständigen Behörden über Verfahren verfügen, mit denen Vermögenswerte ermittelt werden können, ohne dass der Eigentümer hiervon vorab unterrichtet wird.*

*(58) Die Mitgliedstaaten sollten ihre zuständigen Behörden darin bestärken, unbeschadet der geltenden Vorschriften oder Verfahren für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen rasch, konstruktiv und wirksam eine möglichst weitreichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit für die Zwecke dieser Richtlinie in die Wege zu leiten. Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere sicherstellen, dass ihre zentralen Meldestellen unter Berücksichtigung des Unionsrechts und der von der Egmont-Gruppe der zentralen Meldestellen ausgearbeiteten Grundsätze für den Informationsaustausch frei, spontan oder auf Antrag Informationen mit den zentralen Meldestellen von Drittländern austauschen.“*

Diese Richtlinie wurde mit Gesetz zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen vom 23. Juni 2017 (BGBl. I S. 1822) in nationales Recht umgesetzt.

Zielführend wäre es, wenn Strafverfolgungsbehörden die FIU mit der Nachverfolgung von Zahlungsströmen und der vorläufigen Sicherung beauftragen könnten und sowohl die nationale FIU als auch zumindest die FIUs der anderen EU-Mitgliedstaaten, verpflichtet wären, diesem Auftrag nachzukommen. Die vorläufige Einfrierung könnte dann unverzüglich im Nachgang mittels Vermögensarrest und einem entsprechenden justiziellen Ersuchen bestätigt werden.

Dies wäre die schnellste und effektivste Möglichkeit, der Tatbeute habhaft zu werden. Bislang besteht letztlich nur die Möglichkeit, über europäische Ermittlungsanordnungen bzw. Rechtshilfeersuchen zunächst die entsprechenden Informationen über die Geldströme einzuholen, was in der Regel mehrere Monate dauert, und dann mit einem Vermögensarrest das aus der Tat Erlangte zu sichern.

## **2.3 Weitere Maßnahmen**

### **2.3.1 Datensicherung und -auswertung sowie Koordination in Großverfahren**

Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass es in jedem Bundesland eine zentrale Steuerbehörde, wie beispielsweise die EOKS (Ermittlungsgruppe Organisierte Kriminalität Steuerhinterziehung) in Nordrhein-Westfalen oder die SKS (Sonderkommission Schwerer Steuerbetrug) in Bayern gibt, welche für die Bekämpfung von organisiertem Steuerbetrug zuständig ist.

Zum einen ist es notwendig, dass in Großverfahren erfahrene Steuerfahnder mit den Ermittlungen befasst sind. Zum anderen ist es auch wichtig, dass in diesen Stellen der Informationsaustausch mit Europol und mit ausländischen Steuerfahndungsstellen gebündelt wird, um schnell und effektiv die europaweit agierenden Organisationen bekämpfen zu können. Des Weiteren sind auch die ständig zunehmenden Datenmengen zu berücksichtigen, die in solchen Verfahren sichergestellt werden und ausgewertet werden müssen. Hierzu bedarf es ebenfalls Spezialisten und entsprechende Speicherkapazitäten, welche bei entsprechenden zentralen Stellen einfacher vorzuhalten sind.

### **2.3.2 Zuständigkeitskonzentration**

Sehr zu begrüßen ist die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft, deren Zuständigkeit auch grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug mit einem Schaden von mehr als 10 Millionen Euro umfassen wird. Dies löst nämlich das Problem, dass es bislang keine konzentrierte Zuständigkeit bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten für die Verfolgung von organisierten Umsatzsteuerbetrugssystemen gibt. Bislang ist jede Staatsanwaltschaft, in dessen Bezirk eine der beteiligten Gesellschaften ihren Sitz hat, örtlich zuständig.

Eine Konzentration der Zuständigkeit ist meines Erachtens notwendig, da auf dem Gebiet der Bekämpfung von organisiertem Umsatzsteuerbetrug Spezialwissen erforderlich ist, um von Anfang an gezielt und effektiv gegen die Organisatoren vorzugehen.

## **3 Fazit**

Zusammenfassend muss aus meiner Sicht dringend die internationale Zusammenarbeit bei der Nachverfolgung von Geldströmen verbessert werden.