
BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft

Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2020

Der BDZ - Deutsche Zoll- und Finanzgewerkschaft nimmt zum Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes wie folgt Stellung.

Mit dem Jahressteuergesetz 2020 soll das sog. Mehrwertsteuer-Digitalpaket umgesetzt werden. Dies hat auch weitreichende Auswirkungen auf den Zoll. Mit dem Mehrwertsteuer-Digitalpaket gehen rechtliche Änderungen einher, die erhebliche Auswirkungen insbesondere auf die Zollämter (Abfertigung) aber auch auf die Sachgebiete B der Hauptzollämter haben. Zum einen wird die Mehrwertsteuerbefreiung für gewerbliche Sendungen bis 22 EUR aus Drittländern entfallen. Zum anderen muss zwingend für jede Sendung eine elektronische Zollanmeldung abgegeben werden. Die bisherigen Vereinfachungen für Sendungen unter 22 EUR entfallen. Gleichzeitig soll es für Einfuhren bis 150 EUR Warenwert eine neue Form der Zollanmeldung mit reduziertem Datensatz geben. Hierdurch soll es zu etwa 100 Mio Sendungen, die elektronisch angemeldet werden müssen, kommen. Damit verbunden sind die entsprechenden zollrechtlichen Prüfungen, z.B. hinsichtlich Verboten und Beschränkungen, und die Abgabenerhebung. Einher gehen hiermit auch eine Vielzahl von Erlass-/Erstattungsanträgen bei den Sachgebieten B der Hauptzollämter für z.B. Rücksendungen (Wiederausfuhr aufgrund von Retoure). Deshalb sind die §§ 18 k und 21 a UStG für uns von besonderer Relevanz.

Zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen - Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2020 – nimmt der BDZ wie folgt Stellung:

I. Personalaufwand:

In Abschnitt D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand -Mehrbedarf für die Zollverwaltung (Kapitel 0813)- heißt es:

„Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Epl. 08 ausgeglichen werden. Etwaige Mehrausgaben sind im jeweiligen Einzelplan gegen zu finanzieren.“

Bereits jetzt besteht ein erheblicher Personalmangel. Eine Gegenfinanzierung im jeweiligen Einzelplan, statt einer tatsächlichen Aufplanung, wird daher ausdrücklich kritisiert. Der angegebene personelle Bedarf bei der Zollverwaltung insgesamt beträgt nach dem Gesetzesentwurf 970 AK. Eine Umschichtung innerhalb des Einzelplans bei einem insgesamt höheren Bedarf ist nicht zielführend.

Zudem spiegelt der dargestellte Personalaufwand nicht den tatsächlichen Mehrbedarf, der die Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets verursacht, wieder.

Die Zollverwaltung rechnet mit 100 Mio Sendungen, die zusätzlich elektronisch angemeldet werden müssen. Im Vergleich dazu gab es laut der Jahresstatistik der deutschen Zollverwaltung im Jahre 2019 einführseitig insgesamt 85,3 Mio Zollanmeldungen. Zuvor bestehende Vereinfachungen zur zollrechtlichen Behandlung von Sendungen mit geringem Wert entfallen. Zudem sind für alle Sendungen -im Gegensatz zur vorherigen Rechtslage- Abgaben zu erheben, weil die Einfuhrumsatzsteuerbefreiung für Sendungen mit geringem Wert entfällt. Eine Abgabenerhebung bedarf eines nicht unerheblichen Personalaufwands und zwar für die Festsetzung selbst, für die kassentechnischen Buchungen, Verwaltung von Bewilligungen für Vereinfachungen (z.B. Aufschubkonten), aber auch für die nachträglichen Behandlungen (z.B. Erlass-/Erstattungsanträge für Retouren, Nacherhebungen, Rechtsbehelfsverfahren etc.). Dies betrifft vorrangig die Zollämter und die Sachgebiete B der Hauptzollämter. Der Referentenentwurf hat aber auch Auswirkungen auf den Prüfungsdienst und die mit der Auswertung von Zollprüfungen befassten Sachgebiete B der Hauptzollämter. Durch die Abschaffung der Wertgrenze von 22 Euro rücken einerseits Unternehmen in den zöllnerischen Fokus, die bisher für

Stellungnahme

Berlin, 14. August 2020



die Zollverwaltung keine Rolle spielten. Diese gilt es im Rahmen des Risikomanagements zu bewerten und bei entsprechenden Anhaltspunkten auch zu prüfen. Um hier die bestehenden Prüfungskapazitäten nicht zu mindern, werden bei den Sachgebieten Prüfungsdienst und Abgabenerhebung zusätzliche Kapazitäten erforderlich werden, die diese Prüfungen vornehmen und anschließend im Sachgebiet B die gefertigten Prüfungsberichte auswerten.

Für die Ebene der Zollämter sieht der Referentenentwurf einen Mehrbedarf von insgesamt 414 AK vor. In Anbetracht der derzeit angespannten Personalsituation in der Abfertigung und im Verhältnis zu den zu erwartenden Mehranzahl an elektronischen Zollanmeldungen, wird der geschätzte Personalbedarf im Referentenentwurf als zu gering erachtet. Der Personalmehrbedarf steht auch in unmittelbarem Zusammenhang mit dem vorgelegten Referentenentwurf. Denn in § 21a Abs. 2 Umsatzsteuergesetz (neu) ist zwingend eine elektronische Zollanmeldung abzugeben. Auch ergibt sich die Abgabenerhebung durch den Wegfall der Einfuhrumsatzsteuerbefreiung nach § 1a Umsatzsteuergesetz (alt), vgl. Art. 19 des Referentenentwurfs. Außerdem darf sich die Abfertigung nicht nur auf die fiskalische Komponente beschränken, sondern muss ebenso der Aufgabe in der Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik entsprechen.

Auch der für die Hauptzollämter geschätzte Personalbedarf im Referentenentwurf wird in Anbetracht der neuen Aufgaben (s.o.) deshalb für zu niedrig gehalten. Für die Ebene der Hauptzollämter sieht der Referentenentwurf lediglich einen Mehrbedarf von insgesamt 325 AK vor. Aufgrund der oben beschriebenen aus der Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets resultierenden Prozesse ist eine deutliche höhere Personalstärkung erforderlich.

Darüber hinaus ist eine elektronische Zollanmeldung mit reduziertem Datensatz in der IT umzusetzen, aber auch künftig zu verwalten. Dies beinhaltet sowohl die IT-Pflege, die Entwicklung und stetig fortzusetzende Risikoanalyse, aber auch die Beantwortung von Ticketanfragen. Hierfür sieht der Referentenentwurf insgesamt 43 AK (15 AK für den Bereich ATLAS, 20 AK für die Risikoanalyse, 8 AK beim ITZ Bund) vor. Da die IT-Entwicklung bereits jetzt hinterherhinkt, erscheint dieser Personalansatz zu wenig.

Schließlich birgt die Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft und auf die Bürger, insbesondere durch die erforderlich abzugebende Zollanmeldung und der nunmehr zu erhebenden Abgaben. Hierdurch ist

mit einer Vielzahl von Anfragen beim Zoll zu rechnen. Ob die hierfür geplanten 58 AK ausreichend sind, ist fraglich.

II. Zu den einzelnen Änderungen

1. Zu Artikel 9 des Referentenentwurfs:

Der § 18 k Umsatzsteuergesetz (UStG) -Besonderes Besteuerungsverfahren für Fernverkäufe von aus dem Drittlandsgebiet eingeführten Gegenständen in Sendungen mit einem Sachwert von höchstens 150 Euro- wird neu eingefügt. Er behandelt das Verfahren des Import-One-Stop-Shops (IOSS). Sofern die technischen Voraussetzungen hierfür geschaffen wurden, handelt es sich um ein geeignetes Instrument zur Bewältigung der mit der Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets bestehenden Herausforderungen. Mit Blick darauf, dass die Landesfinanzbehörden keinen Zugriff auf die Waren selbst haben, werden jedoch erst die zukünftigen Erfahrungen zeigen, ob die Datenqualität im Datenaustauschverfahren nach § 18 k UStG ausreichend ist, um die Steuerfestsetzungen in korrekter Höhe vornehmen zu können.

Zudem sollte es ein Ausfallkonzept geben. Es muss ausgeschlossen werden, dass bei technischer Nichtverfügbarkeit des Verfahrens nach § 18 k UStG das Verfahren nach § 21 a UStG zu nutzen ist.

2. Zu Artikel 10 Nr. 22 des Referentenentwurfs:

Mit Artikel 10 Nr. 22 des Referentenentwurfs wird § 21a UStG -Sonderregelungen bei der Einfuhr von Sendungen mit einem Sachwert von höchstens 150 Euro- neu eingefügt.

2.1 Zu Abs. 2

Bei der Einfuhr von Sendungen mit einem Sachwert von höchstens 150 EUR ist „für die Anmeldung ... entweder eine Standard-Zollanmeldung oder, soweit zulässig, eine Zollanmeldung für Sendungen von geringem Wert gemäß Artikel 143a der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 der Europäischen Parlaments und des Rates mit

Stellungnahme

Berlin, 14. August 2020



Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (ABl. L 343 vom 29.12.2015, S. 1) in der jeweils geltenden Fassung zu verwenden.“

Mit der Delegierten Verordnung (EU) 2020/877 der Kommission vom 3. April 2020 zur Änderung und Berichtigung der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 sowie zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2016/341 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union wurde Artikel 143a der Delegierten Verordnung (EU) 2015/2446 der Kommission vom 28. Juli 2015 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 der Europäischen Parlaments und des Rates mit Einzelheiten zur Präzisierung von Bestimmungen des Zollkodex der Union (UZK-DA) neu eingefügt. Dieser legt fest unter welchen Bedingungen, eine Zollanmeldung mit reduzierten Datensatz abgegeben werden kann. Die technische Umsetzung hat durch die Mitgliedstaaten zu erfolgen.

Deutschland arbeitet derzeit an der Realisierung der IT-Umsetzung für die Abgabe einer Zollanmeldung mit reduziertem Datensatz nach Art. 143a UZK-DA. Eine rechtzeitige Fertigstellung stellt jedoch eine Herausforderung dar. Ob die notwendige IT bis zum 1. Juli 2021 fertig gestellt ist, ist nicht bekannt. Erfahrungen bei anderen IT-Projekten zeigten jedoch, dass keine rechtzeitige Fertigstellung erfolgte. Die rechtzeitige IT-Umsetzung ist daher fraglich. Gleichwohl sieht der Referentenentwurf für die Umsetzung einen früheren Zeitpunkt vor. Nach dem strengen Gesetzeswortlaut des § 21 Abs. 2 UStG (neu) muss daher dann -zumindest bis zur vorhandenen IT-Umsetzung- eine Standardzollanmeldung mit vollständigem Datensatz auch für Sendungen mit einem Sachwert bis zu 150 EUR abgegeben werden, weil die Möglichkeit für die Abgabe einer Zollanmeldung mit reduzierten Datensatz nach Art. 143a UZK-DA schlicht nicht existiert. Dies stellt eine durch die Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets ohnehin zusätzlich belastete Zollverwaltung vor eine unnötige Arbeitsmehrbelastung. Denn es sollen Schätzungen zufolge etwa 100 Mio Sendungen zusätzlich elektronisch angemeldet werden. Laut Jahresstatistik 2019 der deutschen Zollverwaltung gab es im Bereich der Einfuhr bundesweit 85,3 Mio Zollanmeldungen.

Hier fordert der BDZ eine Beschleunigung der IT-Umsetzung. Die Gesetzesbegründung knüpft nämlich unmittelbar daran an. Die Nutzung der Zollanmeldung mit reduziertem Datensatz „ermöglicht die Durchführung einer IT-gestützten Risikoanalyse und eine weitgehend automatisierten und damit effizienten Zollabfertigung für alle Beteiligten.“ Mit

Stellungnahme

Berlin, 14. August 2020



Blick auf das zu erwartende zusätzlich abzufertigende Sendungsaufkommen von bis zu 100 Mio Sendungen wird die geplante elektronische Lösung grundsätzlich begrüßt, da das o. g. Sendungsaufkommen mit den bestehenden Personalressourcen bei den Zollämtern nicht zu bewältigen wäre. Sofern diese jedoch nicht zur Verfügung steht, ist auch keine weitgehend automatisierte Abfertigung möglich. Die derzeitige Standardzollanmeldung im Abfertigungssystem ATLAS kann dies nicht umsetzen. Insofern ist eine rechtzeitige IT-Umsetzung zwingend notwendig.

Außerdem sollten Prozesse beschrieben und Übergangslösungen analysiert werden, um die verspätete IT-Umsetzung abzufedern. Dies würde sowohl den Zoll als auch die Wirtschaft erheblich entlasten.

Darüber hinaus muss für die elektronische Abwicklung zwingend eine geeignete Risikoanalyse entwickelt werden. Ohne eine generelle Unredlichkeit des Steuerbeteiligten zu unterstellen, wird ein erhebliches Missbrauchsrisiko in dem Verfahren gesehen. Während dieses bisher manuell erfolgte, ändert sich nun die Systematik selbst (nunmehr weitestgehend automatisiert) und für den Beteiligten finden wahrnehmbar Einfuhrabfertigungen statt. Dennoch besteht dabei -ohne eine geeignete Risikoanalyse- keine Gefahr, dass der Einfuhr entgegenstehende Verbote und Beschränkungen oder Unterfakturierungen entdeckt werden. Der Praxis folgend, dass eben gerade Falschdeklarationen und Unterfakturierungen Geschäftsbestandteil mancher Unternehmen sind, um zum Kauf ihrer Produkte zu motivieren, besteht nunmehr eine erhöhte Gefahr hierzu aufgrund der Umstellung der Systematik.

2.2 Zu Abs. 5

Unklar ist bisher, wer die Zahlungseingänge im Sinne des Absatzes 5 auf den Aufschubkonten überwacht. Die dort genannten Erklärungen und Nachweise sind gegenüber der „zuständigen Zollbehörden“ abzugeben. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen. Es wurde nicht geregelt, was die „zuständige Zollstelle“ ist. Ein Verweis auf die Definition der Zollbehörde nach dem Unionszollrecht existiert nicht. Auch wenn die Absätze 5 und 6 im Kontext betrachtet, wahrscheinlich das Hauptzollamt meinen dürften, ist dennoch eine Klarstellung geboten.

2.3 Zu Abs. 6

Das geschilderte Verfahren würde einen erheblichen Aufwand für die betroffenen Hauptzollämter, Sachgebiete B - Arbeitsbereich B 11 - NEE -, bedeuten. Es ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Datensätze manuell anzusteuern sind (umso mehr, wenn die Definition aus Absatz 5 auf die abfertigende Zollstelle abstellt). Nach der erfolgten Ausbuchung sind dann die Haftungsbescheide - ebenfalls manuell - zu erstellen (nach heutigem Systemstand). Der hierfür erforderlichen Sachverhaltsaufklärung nach Absatz 6 kommt eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Die Aufklärung des Verbleibs der von Spediteuren gestellten aber bisher nicht verzollten/versteuerten Sendungen macht aktuell bei den Warensendungen mit einem Wert über 150 Euro einen nicht unerheblichen Aufwand bei den Zollämtern aus. Mit welchem Automatisierungsgrad diese Aufklärung zukünftig vollzogen werden kann ist fraglich. In Anbetracht des Gesamtsendungsaufkommens bedeutet hier bereits ein nichtautomatisierter Aufklärungsbedarf im Promillebereich bereits hunderttausende Fälle zusätzlich, die durch Beschäftigte der Zollverwaltung aufgeklärt und anschließend entsprechend behandelt werden müssen. Personalressourcen für diese Tätigkeiten sind aktuell nicht vorhanden. Zutreffend führt die Gesetzesbegründung aber bereits aus, dass in diesen Fällen durch die zuständigen Hauptzollämter der Gestellende per Haftungsbescheid in Anspruch genommen werden muss. Der Aufwand für diese Tätigkeiten (Sachverhaltsaufklärung und Würdigung, Bescheiderstellung, Sollstellung, Zahlungsüberwachung, ggf. Rechtsbehelfsbearbeitung) unterscheidet sich nicht zu bisherigen vergleichbaren Fällen von Sendungen mit einem Warenwert über 150 Euro. Dem entsprechend müssen bei den betroffenen Hauptzollämtern erforderliche Personalkapazitäten für diese Tätigkeiten eingeplant und zunächst jedoch erst einmal geschaffen werden.

Auch hier gilt es, die notwendigen IT-Umsetzungen, zur Optimierung der Abläufe und zur Vermeidung manueller Prozesse, voranzutreiben.

3. Zu Artikel 19 des Referentenentwurfs:

Stellungnahme

Berlin, 14. August 2020



Nr. 2 beinhaltet die Aufhebung der derzeitigen Regelung aus § 1a EUST-BV (= Wegfall der Nichterhebungsgrenze bis zu einem Gesamtwert von 22 EUR). Dies ist logische Konsequenz und zwingend notwendig gewesen um die Richtlinie (EU) 2017/2455 des Rates vom 5. Dezember 2017 zur Änderung der Richtlinie 2006/112/EG und der Richtlinie 2009/132/EG in Bezug auf bestimmte mehrwertsteuerliche Pflichten für die Erbringung von Dienstleistungen und für Fernverkäufe von Gegenständen umzusetzen. Der Sinn und Zweck des Wegfalls der Einfuhrumsatzsteuerbefreiung für Sendungen bis 22 EUR wird begrüßt, da hierdurch den Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen innerhalb und außerhalb der Union und dem Verlust von Steuereinnahmen entgegengetreten wird.

4. Zu Artikel 20 des Referentenentwurfs:

Die Regelung des § 23 ZollV (Nichterhebung bis zu einem Abgabebetrag von 5 EUR) werden inhaltlich angepasst (künftig Nichterhebung bis zu einem Abgabebetrag von 1 EUR für Sendungen bis zu einem Sachwert von 150 EUR). Diese Änderung ist sinnvoll und wird begrüßt, da hierdurch eine angemessene und wirtschaftliche Erhebung von Einfuhrabgaben erfolgt. Gerade im Bereich des E-Commerce haben die Sendungen vielfach einen geringen Sachwert. Abgabenerhebungen im Cent Bereich würde die Zollverwaltung zusätzlich belasten ohne, dass ausreichend Einnahmen gegenüberstehen würden.

5. Zu Artikel 21 des Referentenentwurfs

§ 386 Absatz 1 Satz 2 AO überträgt bereits auch dem BZSt die Zuständigkeit bei der Ermittlung von Steuerstraftaten. Es fehlte jedoch bisher im § 208 Absatz 1 AO eine Übertragung der Zuständigkeiten für die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (Steuerfahndung Bund). Diese Übertragung ist erforderlich und begrüßenswert. Insbesondere die im Zusammenhang mit „cum ex“ bekannt gewordenen Steuerfälle im Bereich des Kapitalvermögens können durch die Erweiterung der Befugnisse des BZSt künftig effizienter ermittelt werden. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass es sich nicht um strafverfolgende oder polizeiliche Tätigkeiten handelt, es wird also keine Bundesbehörde mit polizeilichen Befugnissen – wie etwa Zollverwaltung – ermächtigt. Es bleibt dort bei den Zuständigkeiten der Länder. Es erfolgte über den § 404

AO auch Zugang in die StPO, welche die polizeilichen Befugnisse öffnet. Eine Guardia di Finanza wie in Italien, also eine spezialisierte Polizeitruppe, die dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen untersteht und für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständig ist, wird es wohl in Deutschland nicht geben.

III. Verschiebung des Mehrwertsteuer-Digitalpaketes

Gemäß Art. 33 Abs. 4 des Referentenentwurfs treten die Regelungen zur Umsetzung des Mehrwertsteuer-Digitalpakets am 1. Januar 2021 in Kraft. Aufgrund des Beschlusses (EU) 2020/1109 des Rates der Europäischen Union vom 20. Juli 2020 finden diese Regelungen jedoch erst ab dem 1. Juli 2021 Anwendung. Das Inkrafttreten ist dahingehend zu korrigieren. Zudem sind die entsprechenden Anpassungen in den Änderungsentwürfen der einzelnen Steuergesetze vorzunehmen.