



Frau MDin Tanja Mildenerger
Leiterin Abteilung III
Bundesministerium der Finanzen
11016 Berlin

Berlin, 23.12.2021

Eingabe zum Koalitionsvertrag – bundesweite Einführung eines elektronischen Meldesystems für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen

Sehr geehrte Frau Mildenerger,

SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP haben am 24.11.2021 ihren Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode des deutschen Bundestags vorgestellt. Darin haben sie sich in Randnummer 5650ff. darauf geeinigt, ein System transaktionaler steuerlicher Berichtspflichten einzuführen:

„Wir werden weiterhin den Umsatzsteuerbetrug bekämpfen. Dieser Weg soll in Zusammenarbeit mit den Ländern intensiviert werden. Wir werden schnellstmöglich ein elektronisches Meldesystem bundesweit einheitlich einführen, das für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen verwendet wird. So senken wir die Betrugsanfälligkeit unseres Mehrwertsteuersystems erheblich und modernisieren und entbürokratisieren gleichzeitig die Schnittstelle zwischen der Verwaltung und den Betrieben. Wir werden uns auf EU-Ebene für ein endgültiges Mehrwertsteuersystem einsetzen (z. B. Reverse-Charge).“

Bemerkenswert ist, dass für die Einführung dieses elektronischen Meldesystems die zeitliche Vorgabe „schnellstmöglich“ gewählt wurde, die nur noch weitere zweimal im Koalitionsvertrag vorkommt. Es steht somit zu erwarten, dass Beratungen und Vorbereitungsarbeiten zu diesem für alle Steuerrechtsanwender – Unternehmen, Berater und Finanzverwaltung – wesentlichen Projekt bald beginnen werden. Aus diesem Grund wenden wir uns bereits zu diesem frühen Zeitpunkt an Sie, auch wenn wir davon ausgehen, dass noch kein konkretes Modell zur Diskussion vorliegt. Gleichzeitig liegt in diesem frühen Zeitpunkt die Chance, grundlegende Weichenstellungen für dieses bedeutende Vorhaben mit allen wesentlichen Stakeholdern zu diskutieren, um ein möglichst vielen Interessen gerecht werdendes System auf den Weg zu bringen.

Als offene Plattform vertritt das gemeinnützige IDSt zu allen Themen der Digitalisierung im Steuerrecht eine breite Mitgliedschaft. Diese besteht aus Industrie, Einzelhandel, Banken- und Versicherungswirtschaft (insgesamt über 50 Einzelunternehmen sowie den Verbänden BDI, HDE, VDA, ZVEI, VDMA und IHK München), aus dem Handwerk (ZDH), der Steuerberatung (etwa 15 Steuerkanzleien, BStBK, DStV, StBK München und Niedersachsen), Softwareanbietern (SAP, Datev sowie verschiedene kleinere Anbieter von Spezialsoftware) sowie der



Landwirtschaft (Landwirtschaftlicher Buchführungsverband). Auch die Wissenschaft ist durch die Universität Freiburg sowie insgesamt 15 Universitätsprofessor(inn)en gut vertreten. Wir freuen uns insbesondere, dass darüber hinaus Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und der Finanzgerichtsbarkeit eine Mitgliedschaft im IDSt eingegangen sind oder sich für die Mitwirkung in unseren Arbeitsgruppen interessieren.

In unserem IDSt-Fachausschuss III „Standardisierung transaktionaler Informationspflichten“ sind zahlreiche Mitglieder vertreten, die bereits Erfahrungen mit transaktionalen Meldeverfahren in verschiedenen Staaten gesammelt haben. Das IDSt wird den Ansatz im Koalitionsvertrag, durch den Einsatz von digitalen Lösungen zur Senkung der Betrugsanfälligkeit des Mehrwertsteuersystems und zu dessen Modernisierung und Entbürokratisierung beizutragen, vor diesem Hintergrund gerne begleiten – kritisch und konstruktiv zugleich.

Ob ein elektronisches Meldesystem für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen volkswirtschaftlich erfolgreich sein wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Für die Unternehmen sind hierfür Effizienzgewinne von zentraler Bedeutung, während für die Finanzverwaltung der unmittelbare Zugriff auf Transaktionsdaten im Vordergrund steht. Aus Sicht des IDSt sind insbesondere die folgenden Punkte zu beachten (Details in der **Anlage**):

- Umfassende technische Standardisierung unter Berücksichtigung anderer EU-Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission („VAT in the digital Age“)
- Erhaltung bestehender Systeme zum Austausch strukturierter elektronischer Rechnungsdaten zwischen den Unternehmen sowie den Unternehmen und der öffentlichen Hand und Nutzung vorhandener elektronischer Rechnungsstandards,
- Sicherstellung der handels- bzw. zivilrechtlichen Rechnungsstellung selbst bei Totalausfall des elektronischen Meldesystems,
- Gewährleistung von Datensicherheit, z.B. durch dezentrale Strukturen
- Ermöglichung eines stufenweisen Ausbaus und einer Skalierbarkeit des Systems.

Das IDSt bietet gerne an, mit seiner Expertise die weiteren Schritte für die Einführung des elektronischen Meldeverfahrens fachlich und objektiv zu begleiten. Wir regen in diesem Sinne an, die erforderliche Analyse der im Ausland bereits eingeführten oder diskutierten Modelle gemeinsam mit unseren Experten aus dem IDSt-Fachausschuss III „Standardisierung transaktionaler Informationspflichten“ sowie Experten der deutschen Steuerverwaltung in einem Diskussionskreis durchzuführen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Georg Geberth

Vorsitzender des Vorstands



Jan Koerner

Vorsitzender Fachausschuss III

Eingabe zum Koalitionsvertrag – bundesweite Einführung eines elektronischen Meldesystems für die Erstellung, Prüfung und Weiterleitung von Rechnungen

1. Hintergrund: Verschiedene Modelle für elektronische Meldesysteme

Für ein elektronisches Meldesystem sind mehrere Modelle denkbar, die auch bereits in anderen Staaten umgesetzt wurden oder in naher Zukunft eingeführt werden sollen. Deutschland kann von diesen Erfahrungen profitieren. Daher halten wir es für angezeigt, alle in Frage kommenden, international erprobten und diskutierten Modelle zu analysieren sowie ihre Vor- und Nachteile herauszuarbeiten. Auf dieser Grundlage sollte untersucht werden, welches dieser Modelle bzw. welche Kombination dieser Modelle am besten zu den steuerrechtlichen und technologischen Rahmenbedingungen sowie zum Aufbau der deutschen Steuerverwaltung passt, um darauf aufbauend eine Empfehlung für Deutschland aussprechen zu können. Dabei stehen wir als IDSt mit unseren internationalen Erfahrungen und mit unserer praktischen, steuerrechtlichen und technologischen Expertise sehr gerne unterstützend zur Verfügung.

Gegenwärtig wird auf europäischer Ebene über die Einführung eines sog. Digital Data Reporting im Rahmen der Initiative „VAT in the Digital Age“ beraten. Dazu lässt die EU-Kommission eine ausführliche Studie erstellen, die sich in ihrem ersten Abschnitt mit den bestehenden Systemen und künftigen Optionen transaktionaler Meldesysteme im Mehrwertsteuerbereich befasst. Die Erwägungen und Ergebnisse auf europäischer Ebene sollten unbedingt in die Überlegungen auf nationaler Ebene einfließen.

Ohne eine abschließende Bewertung vornehmen zu können, sei an dieser Stelle insbesondere auf zwei Typen von Modellen hingewiesen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bereits umgesetzt wurden oder in naher Zukunft eingeführt werden:

- zentrale Übermittlungsmodelle, z.B. das sog. „V-Modell“ (Italien seit 2019) und
- dezentrale Übermittlungsmodelle, z.B. das sog. „Y-Modell“ (geplant für Frankreich).

Ein zentrales Übermittlungsmodell, wie das „V-Modell“ in Italien, welches einen verpflichtenden elektronischen Rechnungsaustausch mit ausschließlichem Clearing und Weiterleitung an den Rechnungsempfänger durch die Finanzbehörden vorsieht, würde die bestehenden Strukturen des elektronischen Rechnungsaustauschs nicht einbeziehen. Vielmehr würde in diesem Modell anstelle der etablierten Systeme ein neues Verfahren treten. Bei einem zentralen Übermittlungsmodell würde die Finanzverwaltung zudem erhebliche Verantwortung für das ununterbrochene Funktionieren („24/7“) ihres Systems übernehmen müssen, da eine handels- bzw. zivilrechtliche Rechnungsstellung außerhalb ihres Systems ausgeschlossen wäre.

Dezentrale Modelle, wie das in Frankreich geplante sog. „Y-Modell“, bauen auf bestehende Netze von EDI-Service-Betreibern auf und lassen den Steuerpflichtigen die Option, neben der

öffentlichen Plattform der Steuerbehörden den Rechnungsaustausch auf privaten Plattformen weiter zu betreiben. Basis für einen Vorsteuerabzug ist – wie bei den zentralen Modellen – die durch das elektronische Meldesystem von der Finanzverwaltung verifizierte Rechnung, unabhängig davon, welche Rechnungsdaten die Steuerpflichtigen sonst über ihre bestehenden Verfahren austauschen. Der Vorteil eines solchen, nur auf den ersten Blick redundanten Modells, läge darin, dass die Unternehmen mit der Nutzung ihrer bestehenden und funktionierenden Datenaustauschmodellen (siehe nachfolgend unter 3-5) fortfahren könnten und zu Steuerzwecken lediglich ein Zusatzmodul benötigen würden. Steuerpflichtige ohne solche Systeme könnten sich hingegen direkt an das künftige System der Finanzverwaltung anschließen.

Bei der Bewertung der Modelle wird aus Sicht der Finanzbehörden maßgeblich sein, in welchem Verhältnis die nicht unerheblichen Implementierungskosten eines elektronischen Meldesystems zu einer Erhöhung des Mehrwertsteueraufkommens stehen. Die Erhöhung des Mehrwertsteueraufkommens wiederum hängt davon ab, welchen Effizienzgrad die Erhebung der Mehrwertsteuer bisher aufwies. Für Staaten, die vormals ein weniger effizientes System der Mehrwertsteuererhebung hatten, werden sich die Implementierungskosten eher lohnen und schneller amortisieren als für Staaten, die bereits ein effektiv und effizient funktionierendes Besteuerungssystem vorweisen können. Darüber hinaus ist entscheidend, dass die Finanzbehörden die gewonnenen Informationen zeitnah nutzen, um Mehrwertsteuerbetrug effektiv zu bekämpfen.

Für die Steuerpflichtigen hingegen, die schon aufgrund ihrer Anzahl sowie der Vielfalt im Einsatz befindlicher Fakturierungssysteme die höchsten Implementierungskosten treffen, ist es wesentlich, dass sich diese Kosten im Sinne der Verhältnismäßigkeit auf das notwendige Minimum beschränken. Ein Teil der Steuerpflichtigen haben in Deutschland bereits einen hohen Digitalisierungsgrad erreicht. Für sie bringt die Einführung eines elektronischen Meldesystems geringere Vorteile.

Die Vorteile werden daher vor allem im Bürokratieabbau und im zeitnahen Erlangen von Rechtssicherheit für die steuerrechtlichen Steuerpflichtigen durch ein schnelles Agieren der Finanzbehörden auf Basis der gewonnenen Informationen liegen. Eine wesentliche Chance liegt insbesondere darin, dass formelle Prüfpflichten der Steuerpflichtigen durch zentrale Prüfmechanismen ersetzt und nachgelagerte Prüfungshandlungen (umsatzsteuerliche Betriebsprüfung, USt-Sonderprüfung) mit einer geringeren Eingriffstiefe durchgeführt werden können. Auch kann das elektronische Meldesystem dazu beitragen, bislang bestehende Meldepflichten zu vereinheitlichen (z.B. im Bereich der INTRASTAT).

Die Steuerpflichtigen können zudem grundsätzlich von einer mit dem Meldesystem einhergehenden Standardisierung des Belegwesens profitieren. Dies hängt jedoch entscheidend davon ab, dass die in der Praxis existierenden Abrechnungsarten auch vollumfänglich über das zu etablierende Meldesystem abgebildet werden können, ohne dass es weiterer Zwischenschritte oder Konvertierungen bedarf.

Daraus ergeben sich aus unserer Sicht die folgenden Anforderungen an ein elektronisches Meldesystem:

2. Umfassende technische Standardisierung

Mangelnde technische Standardisierung ist der Hauptkostentreiber für die Steuerpflichtigen. So führen unterschiedliche Datenstrukturen und Übertragungswege, zum Beispiel unterschiedliche Felder, Feldinhalte, Formate und Schnittstellen, zu erhöhtem Aufwand.

Um einer technischen Standardisierung Vorschub zu leisten, erscheint es insbesondere sinnvoll, dass Deutschland sich bei einer Einführung des elektronischen Meldesystems auf Rechnungsebene an der CEN-Norm 16931 für elektronische Rechnungen als Basis der zu meldenden Felder und Feldinhalte (semantisches Modell) orientiert. Im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/55 in Deutschland wurden hierzu bereits mit Einführung der X-Rechnung und ZUGFeRD 2.0 Vorarbeiten geleistet. Eine entsprechende Berücksichtigung dieser etablierten Standards würde der europäischen, aber auch nationalen Harmonisierung Vorschub leisten.

3. Berücksichtigung des bestehenden elektronischen Rechnungsaustauschs

Vorteile eines verpflichtenden elektronischen Rechnungsaustauschs werden vielfach darin gesehen, dass die Unternehmen auf der Rechnungseingangsseite dann über strukturierte Daten zur Verbesserung ihrer Kreditorenprozesse verfügen würden. Zur Unterstützung dieser Annahme werden Berichte herangezogen, nach denen der elektronische Rechnungsaustausch v.a. in Form unstrukturierter PDF-Dateien erfolgt¹. Dies betrachtet jedoch nur Steuerpflichtige, für die es sich bisher aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht gelohnt hat, den Rechnungsaustausch mit ihren Geschäftspartnern auf strukturierte Datensätze umzustellen.

Indessen hat ein Teil der Steuerpflichtigen auch schon ohne explizite gesetzliche Anforderungen den Rechnungsaustausch mit ihren Geschäftspartnern auf strukturierte Datensätze umgestellt.

So sieht das Europäische Mehrwertsteuersystem bereits seit 2001 vor, dass elektronische Rechnungen, die durch elektronischen Datenaustausch (EDI) übermittelt werden, für Mehrwertsteuerzwecke anzuerkennen sind. Unternehmen, die sich hiervon einen Vorteil versprechen, haben daher bereits seit Jahrzehnten entsprechende Systeme des Austauschs elektronischer Rechnungen mittels strukturierter Datensätze aufgebaut und dafür erhebliche Mittel investiert. Ein elektronisches Meldesystem sollte daher die in den letzten Jahrzehnten aufgebauten Systeme des Austauschs strukturierter elektronischer Rechnungsdaten berücksichtigen.

¹ Dokument COM(2020) 47 final EU-Kommission vom 10.2.2020, v.a. unter 3.1. (abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0047&from=EN>)

gen und diese weitgehend zu erhalten versuchen, indem die Kompatibilität des neuen Meldesystems mit den bestehenden Verfahren sichergestellt wird.

In diesem Zusammenhang sei auch darauf hingewiesen, dass im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinie 2014/55 in Deutschland bereits Standards für die Erstellung und Übermittlung von elektronischen Rechnungen entwickelt und implementiert wurden (insb. sog. XRechnung & ZUGFeRD). Neben der freiwilligen Verwendung im privatwirtschaftlichen Rechnungsaustausch werden durch entsprechende rechtliche Vorgaben auf Bundes- und teilweise Länderebene bereits Lieferanten verpflichtet, diese Standards für die Übermittlung von Rechnungen an öffentlich-rechtliche Auftraggeber zu nutzen. Entsprechende Synergieeffekte mit dem angestrebten elektronischen Meldesystem sind naheliegend und sollten untersucht werden.

Diese Systeme zum Austausch strukturierter elektronischer Rechnungsdaten zwischen den Unternehmen sowie den Unternehmen und der öffentlichen Hand sollten erhalten bleiben.

4. Ausfallsicherheit

Elektronische Meldesysteme müssen zudem ausfallsicher sein. Diese Anforderung ist insbesondere bei zentralen Übermittlungssystemen wie in Italien kritisch zu bewerten: Für das erwartbare Auftreten technischer Probleme bei der Rechnungsstellung über das System muss ein umfassender Service aufgebaut werden, um die Probleme innerhalb von Minuten, maximal einer Stunde, beheben zu können. Andernfalls käme es rasch zu unnötigen Transaktionskosten durch Störungen des Betriebsablaufs, bis hin zu Liquiditätsschwierigkeiten für die Unternehmen. Die dezentralen Modelle können hingegen im Falle eines Ausfalls zumindest teilweise auf Daten der nicht ausgefallenen Netze zurückgreifen. Sie sind damit wesentlich flexibler und ausfallsicherer.

5. Datensicherheit gewährleisten

Rechnungen enthalten Daten, die wettbewerbsrechtlich hochsensibel und gesondert geschützt sind, beispielsweise

- Angaben zum Steuerpflichtigen und zum Erwerber, § 14 Abs. 4 Nr.1 UStG,
- Menge und Art der gelieferten Gegenstände bzw. Umfang und Art der erbrachten Dienstleistung, § 14 Abs. 4 Nr. 5 UStG,
- den Preis je Einheit ohne Mehrwertsteuer sowie jede Preisminderung oder Rückerstattung, sofern sie nicht im Preis je Einheit enthalten sind, § 14 Abs. 4 Nr. 7 UStG.

Gelangen derartige Daten in die Hände Unbefugter, können nicht nur erhebliche Schäden für die betroffenen Steuerpflichtigen und Erwerber entstehen. Mehr noch kann es durch Datenlecks zu Verfälschungen und Einschränkungen des Wettbewerbs im Binnenmarkt

kommen, wenn Dritte die so gewonnenen Daten zum Schaden der europäischen Steuerpflichtigen nutzen.

Datensicherheit kann dadurch gewährleistet werden, dass die Daten ausschließlich verschlüsselt an die Finanzverwaltung übermittelt werden und die Finanzverwaltung lediglich die Verschlüsselungswerte abgleicht.

Alternativ kann die Datensicherheit zumindest dadurch verbessert werden, dass die Daten aus den transaktionalen Berichtspflichten dezentral gespeichert werden, so dass erfolgreiche Angriffe auf diese Daten nur einen Teil der Daten gefährden.

Unter dem Aspekt der Datensicherheit durch Datenminimierung ist ein dezentrales Übermittlungsmodell einem zentralen Übermittlungsmodell überlegen:

- bei einem dezentralen Übermittlungsmodell wie dem Y-Modell müssen nur die mehrwertsteuerlichen Rechnungsbestandteile (Art. 226, 226a MwStSystRL bzw. §§ 14, 14a UStG) an die Finanzverwaltung übermittelt werden,
- ein zentrales Übermittlungsmodell erfordert hingegen die Übermittlung aller Daten, die die Parteien des Rechnungsaustauschs benötigen, auch an die Finanzverwaltung, da es keinen weiteren Weg der Übermittlung nicht-mehrwertsteuerlicher Rechnungsdaten (wie z.B. Bankverbindung oder Vertragsdaten) gibt.

6. Ausbaubarkeit und Skalierbarkeit (u.a. EU-weite Harmonisierung)

Idealerweise sollten elektronische Meldesysteme stufenweise ausgebaut werden können und skalierbar sein. Dies ist bei dezentralen Übermittlungssystemen eher der Fall, da auf bestehende Infrastrukturen zurückgegriffen werden kann. Auf diese Art und Weise könnte gleichzeitig das von der Kommission verfolgte Ziel, den Rechnungsaustausch grenzüberschreitender Lieferungen und Leistungen in der EU in ein entsprechendes Meldesystem zu integrieren, mit erreicht werden, ohne dass zwei parallele Meldesysteme aufgebaut werden müssten.

7. Weitere Gesichtspunkte

Mit Einführung des Meldesystems steht der Finanzverwaltung ein Großteil der für die Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer erforderlichen Informationen unmittelbar zur Verfügung. Von diesem Effizienzgewinn könnten Steuerpflichtige und Finanzverwaltung gleichermaßen, etwa durch eine zeitnahe Durchführung nachgelagerter Prüfungshandlungen sowie deren geringerer Eingriffstiefe, profitieren. Um der Finanzverwaltung eine Incentivierung für eine zeitnahe Prüfung der so übermittelten Daten zu geben, erscheint es sinnvoll, die Festsetzungsfrist bei der Mehrwertsteuer als allgemeiner Verbrauchsteuer der entsprechenden Frist bei besonderen Verbrauchsteuern gleichzusetzen (ein Jahr).

Die Rechnungsübermittlung im elektronischen Meldesystem stellt dann einen von der Finanzverwaltung anerkannten Bestandteil des Tax Compliance Management Systems für die jeweiligen Unternehmen dar. Dies bietet (auch bei etwaigen Fehlern ohne Vorsatz/Leichtfertigkeit) zusätzlich Sicherheit für die Unternehmen bei der Einhaltung (steuer)gesetzlicher Vorschriften im Rahmen der Steuerdeklarationen.

Schließlich muss das angedachte elektronische Meldesystem das umsatzsteuerliche Gut-schrittsverfahren auch weiterhin ermöglichen.