

- Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. -

Stellungnahme

zu dem

Referentenentwurf für ein Jahressteuergesetz 2018

Hier: Änderung des Umsatzsteuergesetzes

Berlin, 13. Juli 2018

Ansprechpartner: RA Sebastian Schulz, Leiter Rechtspolitik & Datenschutz, sebastian.schulz@bevh.org

Der Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh) repräsentiert als die **Interessenvertretung der Online- und Versandhandelsbranche** Unternehmen aller Größen und Handelsformen (Online, Multichannel, Katalog, Plattformhändler und -betreiber, TV-Shopping). Mit seinen über 500 Mitgliedern repräsentiert der bevh **über 75% des gesamten Branchenumsatzes** auf dem deutschen Markt. Darüber hinaus sind dem Verband mehr als 130 Dienstleister aus dem Umfeld der E-Commerce-Branche angeschlossen.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu o.g. Entwurf. Die **Zielsetzung** des Referentenentwurfs, die ordnungsgemäße Erfüllung steuerlicher Pflichten von am Markt tätigen Unternehmen zu verbessern, ist ohne Einschränkung **zu begrüßen**. Unternehmer, die ihren gesetzlichen Pflichten nicht nachkommen, verschaffen sich hierüber einen signifikanten Wettbewerbsvorteil gegenüber der Mehrzahl der Unternehmen, die sich gesetzestreu verhalten. Der vorliegende Referentenentwurf ist jedoch aus mehreren Gründen **verbesserungsbedürftig**. Dazu im Einzelnen:

1. Systemwidrige Verlagerung von Exekutivaufgaben auf Private – §§ 22f, 25e UStG-E

Dass privatrechtliche Akteure bei Androhung weitreichender Haftungsszenarien in den Dienst des Staates gestellt und zu der Durchsetzung wesentlicher Aspekte des Steuerrechts verpflichtet werden sollen, begegnet grundsätzlichen **verfassungsrechtlichen Bedenken** und ist rechtsdogmatisch sowie systematisch verfehlt. Die den Marktplatzbetreibern auferlegte Pflicht zur wiederkehrenden Überprüfung der auf dem Marktplatz agierenden Unternehmen sowie zum Vorhalten einer durch eine öffentliche Stelle, dem jeweils zuständigen Finanzamt, ausgestellten Bescheinigung, kommt einer Verlagerung von hoheitlichen Aufgaben auf Subjekte des Privatrechts gleich, da solche Prüf- bzw. Nachweispflichten typischerweise allein aufseiten bzw. gegenüber der vollziehenden staatlichen Gewalt bestehen. Die zugunsten der Marktplatzbetreiber einschlägigen Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG (Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, Eigentumsfreiheit), der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie die korrelierenden Grundfreiheiten auf europäischer Ebene werden an

dieser Stelle nicht hinreichend gegen das zweifellos bestehende Interesse des Fiskus an einer Reduzierung des Steuerausfalls abgewogen. Der über den Entwurf erfolgte Eingriff erweist sich als umso gravierender, als die vorgeschlagenen Schritte allein infolge eines offensichtlichen Vollzugsdefizits als erforderlich erachtet werden. Tatsächlich bestünde der durch den Gesetzgeber identifizierte Regulierungsbedarf bei einer auskömmlichen Ausstattung der Finanz- und Zollbehörden aus den Haushalten des Bundes und der Länder aber nicht.

2. Problematische Erweiterung der Providerhaftung – § 25e UStG-E

Der Entwurf führt zulasten von Marktplatzbetreibern eine **neue Kategorie der Plattformhaftung** im Sinne einer Gefährdungshaftung ein. Der Marktplatzbetreiber haftet per se für Steuerausfälle seiner Marktplatzhändler, es sei denn, er kann sich über Bescheinigungen und/oder Kontrollen nach dem Sorgfaltsmaßstab eines ordentlichen Kaufmanns exkulpieren. Anders formuliert sollen Marktplatzbetreiber die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten durch einen Dritten „überwachen“, zugleich aber nach Maßgabe eines privatrechtlichen Sorgfaltsmaßstabes im Falle der nicht ordnungsgemäßen Pflichtenerfüllung durch den Dritten gegenüber dem Staat haften. Diese Mechanik ist den Vorgaben der Art. 14 und 15 RL 2000/31/EG (E-Commerce-Richtlinie) sowie den §§ 7 Abs. 2 und 10 TMG fremd. Um einer **drohenden Europarechtswidrigkeit** der Vorgabe aus dem Weg zu gehen, sollte in dem finalen Gesetz klargestellt werden, dass der Marktplatzbetreiber die erforderliche Sorgfalt vollumfänglich eingehalten hat sowie die erforderliche Bescheinigung durch den Marktplatzbetreiber selbst bzw. nach Anfrage durch das BZSt übermittelt wurde.

3. Anwendungsbereich – §§ 22f Abs. 1, 25e UStG-E

Auch soweit die unter 1. und 2. dargestellten grundsätzlichen Kritikpunkte außer Acht bleiben, bedarf es einer Überarbeitung des Referentenentwurfs. Der in dem Entwurf angelegte **One-fits-all-Ansatz** schüttet das Kind mit dem Bade aus. In seiner bisherigen Form richtet sich der Referentenentwurf auch an Händler mit Sitz in Deutschland sowie anderen europäischen Mitgliedstaaten, insbesondere auch an Händler, die keinen umsatzsteuerrechtlichen Erklärungs-pflichten in Deutschland unterliegen. Der Telos des Entwurfs wie auch die politische Debatte hat aber allein rechtswidrige Praktiken durch Händler mit Sitz im EU-Ausland im Fokus. Der zu regulierende Sachverhalt, die zu recht beklagte Verkürzung der Umsatzsteuer, sollte deshalb über eine **Begrenzung des Anwendungsbereichs** der Gesetzesänderung allein auf Händler mit Sitz in Drittstaaten, die sich an Kunden in der EU richten, angegangen werden. Bezogen auf außereuropäische Händler sollte sich der Anwendungsbereich auf sämtliche Geschäftsmodelle erstrecken. Für eine Begrenzung allein auf Händler, die Waren in Deutschland lagern oder an deutsche Kunden verkaufen, besteht kein Anlass. Für den Fall, dass in dieser isolierten Herangehensweise eine unzulässige Ungleichbehandlung von Händlern mit Sitz in Drittstaaten und solchen mit Sitz in der EU erblickt würde, wäre **alternativ ein gestuftes Wirksamwerden** der neuen Vorgaben dergestalt denkbar, dass in einem ersten Schritt zunächst allein Händler aus Drittstaaten erfasst würden und nachgelagert, zu einem späteren Zeitpunkt, der Geltungsbereich auch auf europäische Händler ausgeweitet würde.

Die vorstehend dargestellte Begrenzung des Anwendungsbereiches würde ersichtlich den ganz überwiegenden Teil des beklagten Umsatzsteuerausfalls erfassen und hätte den erheblichen positiven Nebeneffekt, das sich darüber der Verwaltungsaufwand für Händler, Marktplatzbetreiber und insbesondere die Finanzverwaltung insgesamt in Grenzen halten würde. Die deutsche Wirtschaft hätte jedenfalls ein **erheblich gestörtes Gerechtigkeitsempfinden**, wenn infolge rechtswidriger Praktiken außereuropäischer Händler sie nun selbst mit neuen Formalismen überzogen und im schlimmsten Fall von der Möglichkeit des Handels über den Marktplatz ausgeschlossen würden (vgl. unten 5.).

Im Rahmen der angedachten Novellierung muss der deutsche Gesetzgeber ein level playing field sicherstellen. Mit Blick auf die angedachten Haftungsregeln für Marktplatzbetreiber im Sinne von § 25e UStG-E bedarf es dabei insbesondere weiterführender Regelungen für Fälle, in denen Waren oder Dienstleistungen über einen **außereuropäischen Marktplatz an EU-Kunden** verkauft werden. Aktuell besteht auch hier ein in Teilen erhebliches Rechtsdurchsetzungsdefizit. Grund dafür sind fehlende multilaterale Verträge und Amtshilfeabkommen sowie zu geringe Grenzkontrollen. Der Gesetzgeber sollte an dieser Stelle zudem **weitere Intermediäre in den Anwendungsbereich einbeziehen**, die der Vermittlung und Durchführung zwischen im Ausland ansässigen Händlern und ihren Kunden dienen. Denkbar wäre hier v.a. eine Verpflichtung von Kreditinstituten, da diese für die Abwicklung der Zahlungsströme verantwortlich sind und hierüber ein direkter Zugriff besteht. Daneben könnte bei Einfuhren aus Drittstaaten über eine Einbeziehung von Logistikdienstleistern nachgedacht werden, da diese in solchen Fällen schon heute regelmäßig die zollamtliche Abfertigung und Abwicklung in Vertretung des Anmelders übernehmen.

4. Begriffsdefinition – § 25e Abs. 5 UStG-E

Die **Definition des Marktplatzes** muss klar und eindeutig abgrenzbar sein. Nur so ist sichergestellt, dass die neuen Vorgaben für alle Marktplätze aller Vertriebswege gleichermaßen gelten, die sich an Kunden in der EU richten, unabhängig von ihrem Geschäftsmodell oder Sitz. Auch ist eine Klarstellung erforderlich, dass **C2C-Verhältnisse** nicht in den Anwendungsbereich der Reform fallen sollen. Eine solche Regelung wäre überschießend und würde nicht dem Telos der Reform entsprechen.

5. Verhältnismäßigkeit und praktische Umsetzbarkeit – §§ 22f Abs. 1, 25e UStG-E

Der Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Gesetzesänderung muss zwingend an das Vorhandensein der durch den Entwurf vorausgesetzten digitalen Infrastruktur geknüpft werden. Gegenwärtig besteht insbesondere in zeitlicher Hinsicht **kein Gleichlauf der Pflichten** von Händlern und Marktplatzbetreibern einerseits und der Kapazitäten der Finanzverwaltung sowie der dort verfügbaren IT-Infrastruktur andererseits. Die Gesetzesreform ist aber nur dann umsetzbar, wenn bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eine elektronische Datenbank oder vergleichbare Systeme etabliert sind, in die einerseits durch die zuständigen Finanzämter die ausgestellten

Bescheinigungen über die steuerliche Erfassung eingemeldet werden können und andererseits eine elektronische Überprüfung durch Marktplatzbetreiber in Echtzeit möglich ist. Neben einer neu einzurichtenden Datenbank wäre es an dieser Stelle denkbar, wenn die Finanzverwaltung zumindest übergangsweise bestehende Systeme und Datenbanken zur umsatzsteuerlichen Registrierung auch für Externe öffnen würde, um Marktplatzbetreibern so die Überprüfung des Namens, der Steuernummer sowie des Status des Händlers zu ermöglichen. Sollte das Eröffnen einer solchen Prüfmöglichkeit bis zu dem geplanten Inkrafttreten der Regelung nicht möglich sein, würde von den Marktplatzbetreibern schlicht **Unmögliches verlangt**, wobei der Grund der Unmöglichkeit nicht in die Sphären der Händler und der Marktplatzbetreiber fällt, sondern an dieser Stelle allein in die der Finanzverwaltung. Das Wirksamwerden müsste dann bis zu dem Zeitpunkt **verschoben werden**, zu dem die erforderliche Infrastruktur zur Verfügung steht.

Um einer möglichen „Stellvertreterhaftung“ zu entgehen wären Marktplatzbetreiber als Folge dessen gezwungen, alle Händler, zu denen im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der gesetzlichen Regelung noch keine Bescheinigung vorliegt, vom Handel über den Marktplatz auszuschließen. Von diesem aus der Perspektive des Marktplatzbetreibers zwingenden Automatismus wären vor allem auch **alle inländischen Händler betroffen**, die ihre steuerlichen Pflichten stets erfüllt haben. Diese Konsequenz ist weder sachlich erforderlich noch politisch vertretbar. Auch insoweit plädieren wir für die unter 3. dargestellte Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Händler mit Sitz in Drittstaaten. Als Minimallösung müsste in jedem Fall im Gesetzestext eine Klarstellung erfolgen, dass eine Haftung von Marktplatzbetreibern **bei gefälschten Bescheinigungen** ausscheidet.

Erschwerend kommt des Weiteren hinzu, dass der derzeitige Referentenentwurf die Haftung der Marktplatzbetreiber unmittelbar ab Inkrafttreten des Gesetzes ohne eine **Übergangsregelung** vorsieht. Eine solche Übergangsregelung ist jedoch erforderlich, damit Marktplatzbetreiber in zeitlicher Hinsicht in die Lage versetzt werden, zu allen auf dem jeweiligen Marktplatz agierenden Händlern – auch soweit eine Begrenzung auf Händler mit Sitz in Drittstaaten erfolgt – die erforderliche Bescheinigung einzuholen. Auszugehen ist an dieser Stelle von einer in Summe hohen sechs-, ggf. auch siebenstelligen Anzahl erforderlicher Bescheinigungen. Verfügen die Finanzämter aber weiterhin nicht über die erforderlichen personellen Kapazitäten sowie die nötige technische Infrastruktur, die Bescheinigungen in Echtzeit, „auf Knopfdruck“, ausstellen zu können, sondern muss vielmehr weiterhin von Bearbeitungszeiten von mindestens einer bis im Regelfall mehreren Wochen pro Bescheinigung ausgegangen werden, kann der in dem Entwurf angelegte Dreiklang von (1) Antrag des Händlers bei dem Finanzamt, (2) Ausstellung der Bescheinigung und Weiterleitung an das BZSt und (3) Abfrage durch den Marktplatzbetreiber bei dem BZSt, schlechterdings nicht funktionieren.

6. Umfang der Aufzeichnungspflicht – § 22f Abs. 1 UStG-E

Gemäß § 22f Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UStG-E müssen Marktplatzbetreiber die von dem zuständigen Finanzamt des Marktplatzhändler erteilte Steuernummer **und** soweit vorhanden die ihm vom Bundeszentralamt für Steuern erteilte Umsatzsteuer-Identifikationsnummer aufzeichnen, falls die Beförderung oder Versendung im Inland beginnt oder endet. An dieser Stelle wird offenbar

grundlos von der Regelung des **§ 14 Abs. 4 Nr. 2 UStG** abgewichen, wonach auf Rechnung die Steuernummer oder die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer – soweit vorhanden – anzugeben ist. Ein Alternativverhältnis beider Registrierungsnummern ist an dieser Stelle völlig ausreichend, da beide Nummern eine eindeutige Zuordnung und Identifikation gewährleisten und hierüber in der Praxis unnötiger bürokratischer Aufwand vermieden würde.

7. Format der Bescheinigung – §§ 22f Abs. 1 S. 2 UStG-E

Die in dem Referentenentwurf enthaltene Vorgabe zur Ausstellung von **papierbasierten Steuerbescheinigungen** (vgl. Begründung, S. 64) stellt sowohl die Finanzverwaltung als auch die Marktplatzbetreiber vor praktische Herausforderungen und wird den Plänen der Bundesregierung für ein echtes E-Government nicht gerecht. Wie etwa der Händler mit Blick auf ein einzelnes papiernes Dokument im Falle des Handels auf mehreren Marktplätzen den Nachweis gegenüber allen Betreibern führen soll, ist nur eine von vielen Folgefragen. Auf dem Weg hin zu einer echten Modernisierung der Finanzverwaltung sollte der Gesetzgeber auch hier den Weg frei machen für einen **elektronischen Datenaustausch zwischen Behörde und Steuerpflichtigem**. Denkbar wäre etwa, Pilotprojekte zur Entwicklung technischer Lösungen zu unterstützen, über die Händlern elektronisch und in Echtzeit Steuernummern sowie andere Registrierungsnachweise ausgestellt werden können. Wie oben dargestellt (vgl. 5.), muss das Wirksamwerden der Gesetzesänderung zwingend an das Vorliegen der erforderlichen technischen Infrastruktur gekoppelt werden. Liegt diese nicht vor, muss auch die Reform entsprechend zurückgestellt werden.