



# Der innergemeinschaftliche Warenverkehr - Bürokratiewahnsinn durch fehlende Ausnutzung von Synergieeffekten in der Meldesystematik

Matthias Gries\*

Mit der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes im Jahr 1993 wurden die Grenzkontrollen für den Personen- und Warenverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten obsolet. Der Wegfall der Zollgrenzen führte jedoch zugleich zur Außerkraftsetzung des bis dato geltenden Kontrollverfahrens von grenzüberschreitenden Warenbewegungen. Um die steuerliche und statistische Erfassung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zu gewährleisten, traten an die Stelle der staatlich regulierten Grenzkontrollen ersatzweise Meldeverpflichtungen auf Kosten und Rechenschaft des Unternehmers. Mögliche Synergieeffekte wurden bei der Einführung der Meldesysteme nicht berücksichtigt, weshalb ein Großteil der geforderten Daten in den Meldeverpflichtungen redundant ist. Darüber hinaus findet ein Abgleich zwischen den steuerlichen und statistischen Daten durch das Statistische Bundesamt statt, welcher bei Abweichungen zu (ungerechtfertigten) Sanktionen für den Unternehmer führen kann. Der Beitrag soll die Reformierungsnotwendigkeit der Meldesystematik im grenzüberschreitenden Warenverkehr aufzeigen und auf politischer Ebene Reformideen zur Diskussion stellen.

---

\* Dr. Matthias Gries | Steuerberater (Syndikus-Steuerberater) | Siemens AG | [matthias.gries@siemens.com](mailto:matthias.gries@siemens.com)

# 1 Hintergrund zur Meldesystematik

Durch die Vollendung des EU-Binnenmarktes im Jahre 1993 führte die Umsetzung der Warenverkehrsfreiheit (als eine der vier europäischen Grundfreiheiten) dazu, dass jegliche Grenzen physischer Natur zwischen den EU-Mitgliedstaaten weggefallen sind. Diese Schrankenlosigkeit hatte einen besseren Handel als Ziel, führte jedoch auch dazu, dass innerhalb Europas das bis dato bestehende Kontrollsystem grenzüberschreitender Warenbewegungen außer Kraft gesetzt wurde. Dieser Kontrollmechanismus ist allerdings substanziell, um zu verhindern, dass (aus steuerlicher Perspektive) nicht besteuerte Waren im Gemeinschaftsgebiet zirkulieren sowie (aus statistischer Perspektive) Daten für die Außenhandelsstatistik<sup>1</sup> erhoben werden können.

Insofern wurde zur Ermittlung der steuerlichen und statistischen Daten ein neues Erhebungssystem erforderlich, welches trotz der fehlenden physischen Grenzkontrollen eine Überprüfung der gemeldeten Daten ermöglicht. Das neue Erhebungssystem greift hierbei auf den Unternehmer zurück, welcher mittels Meldeverpflichtungen die steuerlichen und statistischen Daten über den grenzüberschreitenden Warenverkehr bereitstellt. In der Statistik wurde hierzu die Intrastat-Meldung (welche sich in Eingangs- und Versendungs-Meldungen unterteilt) eingeführt, im steuerlichen Bereich erfolgen die Meldeverpflichtungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr durch die Zusammenfassende Meldung und die Umsatzsteuervoranmeldung (gesonderte Erklärung gem. § 18b UStG).

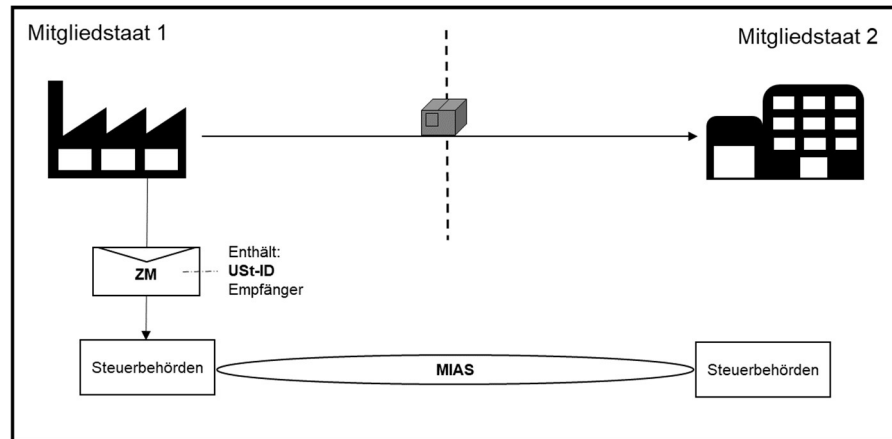
Aus steuerlicher Perspektive setzt sich der innereuropäische Kontrollmechanismus des Warenverkehrs aus drei Komponenten zusammen. Namentlich sind das die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-ID), die Zusammenfassende Meldung (ZM) und das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS). Bei einer grenzüberschreitenden Warenbewegung dient die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer der eindeutigen Identifizierung eines Unternehmers im grenzüberschreitenden Handel. Die Zusammenfassende Meldung stellt die Meldeverpflichtung an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) dar. Diese Meldedaten werden über das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht. Nachfolgend soll das Kontrollverfahren an einem Beispiel veranschaulicht werden. Vorweg bleibt zu erwähnen, dass aufgrund des Bestimmungslandprinzips im B2B-Bereich gilt, dass Warenversendungen im Ursprungsland steuerfrei gestellt sind („innergemeinschaftliche Lieferung“) und als Wareneingänge im Bestimmungsland („innergemeinschaftlicher Erwerb“) besteuert werden.

---

<sup>1</sup> Die Außenhandelsstatistik Deutschlands setzt sich aus der Intrahandelsstatistik (Warenverkehr mit dem EU-Ausland) und der Extrahandelsstatistik (Warenverkehr mit Drittländern) zusammen. Die Intrahandelsstatistik wird durch Intrastat-Meldungen erhoben, welche den beidseitigen Warenverkehr in Form einer „Versendungs-Meldung“ und einer „Eingangs-Meldung“ von Waren abbilden. Die Extrastat-Meldung wird automatisch über die Aus- und Einfuhrformalitäten durch die Zollbehörden erhoben.

### Beispiel

Ein Unternehmer aus Mitgliedstaat 2 bestellt eine Ware bei einem Unternehmer aus Mitgliedstaat 1. Die Ware wird geliefert und insofern erfolgt der grenzüberschreitende Warenverkehr von Mitgliedstaat 1 nach Mitgliedstaat 2.



### Lösung

Der verkaufende Unternehmer aus Mitgliedstaat 1 muss eine zusammenfassende Meldung an die Steuerbehörden in Mitgliedstaat 1 abgeben, welche Informationen zur innergemeinschaftlichen Lieferung (steuerfrei), wie z. B. den Preis der Ware und die USt-ID des Empfängers in Mitgliedstaat 2, enthält. Die Steuerbehörde in Mitgliedstaat 1 stellt die gemeldeten Daten über das Mehrwertsteuer-Informationenaustauschsystem dem Mitgliedstaat 2 zur Verfügung. Mittels des Datenaustausches verfügen die Steuerbehörden in Mitgliedstaat 2 über die Information, dass der Empfänger der Ware (identifizierbar durch die in der ZM übermittelte USt-ID des Empfängers) den Wareneingang als innergemeinschaftlichen Erwerb versteuern muss.

Aus statistischer Perspektive fehlt es an einem eigenständigen inner-europäischen Kontrollmechanismus des Warenverkehrs, wodurch ein Abgleich der vom Unternehmer gemeldeten statistischen Daten mit den steuerlichen Daten erfolgt.

## 2 Probleme in der aktuellen Meldesystematik

In der aktuellen Meldesystematik des inner-europäischen Warenverkehrs lassen sich zwei Problemfelder identifizieren. Einerseits ist hier der hohe Bürokratieaufwand für die Unternehmen zu nennen, der aus den unterschiedlichen Meldeverpflichtungen resultiert. Insofern kann aktuell der Realsachverhalt einer innergemeinschaftlichen Warenbewegung für den

Unternehmer bis zu fünf<sup>2</sup> verschiedene Meldeverpflichtungen (mit unterschiedlichen Adressaten und Prozessen zur Übermittlung) auslösen.

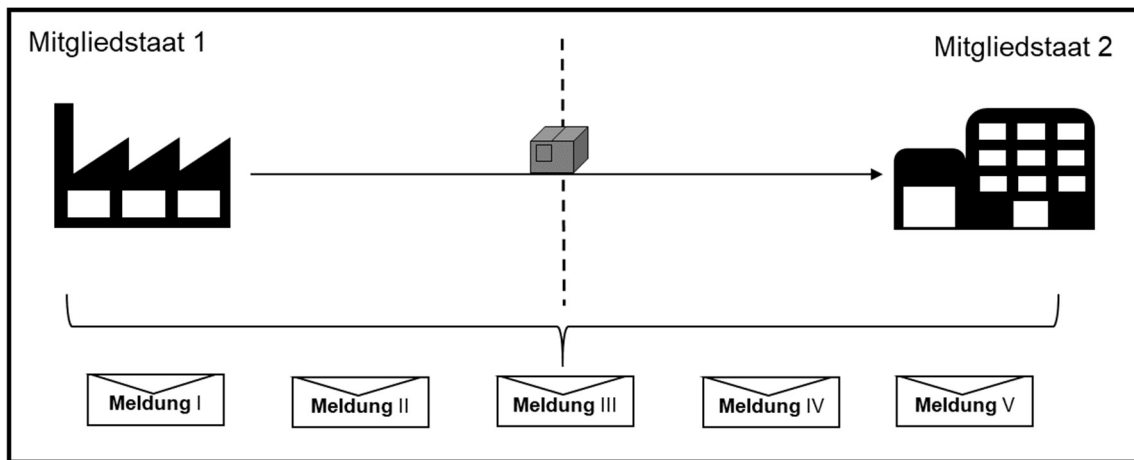


Abb. 1: Meldeverpflichtungen einer innergemeinschaftlichen Warenbewegung.

Mögliche Synergieeffekte in der Meldesystematik des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs wurden hierbei vom Gesetzgeber nicht berücksichtigt, wodurch sich eine Vielzahl der abgefragten Daten in den Meldeverpflichtungen überschneiden und insofern erneut beim Unternehmer abgefragt werden. Dies führt für einen am innergemeinschaftlichen Warenverkehr teilnehmenden Unternehmer zu 49 Meldungen jährlich.

Meldepflichten Meldezyklus	Steuerliche Meldepflicht		Statistische Meldepflicht		Anzahl der Meldungen
	Zusammenfassende Meldung	Umsatzsteuervoranmeldung	Eingangsmeldung	Versendungsmeldung	
<b>Monatlich</b>	Zusammenfassende Meldung	Umsatzsteuervoranmeldung	Eingangsmeldung	Versendungsmeldung	Σ 48
<b>Jährlich</b>	Umsatzsteuerjahreerklärung				Σ 1
<b>Gesamt</b>					Σ 49

Tab. 1: Aktuelle Meldepflichten und Meldezyklen. Gries 2019.

<sup>2</sup> Zum Beispiel löst der Tatbestand des innergemeinschaftlichen Verbringens (umsatzsteuerlich ist damit eine grenzüberschreitende Lieferung zur eigenen Verfügung gemeint) für den Unternehmer fünf verschiedenen Meldeverpflichtungen aus. Namentlich erfordert der Vorgang im Abgangsmitgliedstaat eine Zusammenfassende Meldung, eine Umsatzsteuervoranmeldung sowie eine Versendungs-Meldung. Im Bestimmungsmitgliedstaat erfordert dies wiederum eine Umsatzsteuervoranmeldung sowie eine Eingangsmeldung. Die gleiche Anzahl an Meldungen ergibt sich bei Lieferung über ein Konsignationslager für den Fall, dass kein feststehender Abnehmer vorliegt oder der Lieferant, der Kunde und das Konsignationslager in drei verschiedenen Mitgliedstaaten vorzufinden sind. Grundsätzlich sind bei jedem grenzüberschreitenden Vorgang zumindest drei Meldeverpflichtungen (Zusammenfassende Meldung, Umsatzsteuervoranmeldung und Versendungs-Meldung) nötig.

Neben der fehlenden Ausnutzung von Synergieeffekten wird weiterer Verwaltungsaufwand beim Unternehmer erforderlich, da die Meldungen über differierende Abgabefristen und Adressaten verfügen und diese in jedem Mitgliedstaat zu monitorieren sind.

Zusätzlich zu den hohen Bürokratiekosten für die Unternehmen kann der Unternehmer andererseits mit Sanktionen konfrontiert werden, für den Fall, dass die gemeldeten statistischen Daten von den steuerlichen Daten abweichen (Meldedifferenzen). Diese erstrecken sich von einem Ordnungswidrigkeitsverfahren bis hin zu einem Eintrag ins Gewerbezentralregister (wodurch der Unternehmer i.d.R. von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen ist) (vgl. ausführlich zu den Sanktionierungen Gries 2019; 63). Neben den Sanktionsfolgen wegen vermeintlich unzutreffender Meldungen für das Unternehmen können die Meldedifferenzen auch die Qualität der Intrahandelsstatistik negativ beeinflussen. Der Abgleich, der vom Unternehmer gemeldeten statistischen mit den steuerlichen Daten, wird vorgenommen, da es an einer statistischen Betriebsprüfung und insofern an einer Überprüfung vor Ort im Unternehmen fehlt. Nachvollziehbarerweise stand der Statistik mit dem Wegfall der Zollgrenzen auch kein geeigneterer Datensatz zum Abgleich zur Verfügung. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass die steuerlichen und die statistischen Meldeverpflichtungen auf unterschiedlichen Zielsetzungen basieren. Entgegen der Statistik folgt demnach das steuerliche Meldeverfahren nicht immer der Warenbewegung (z. B. bei innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäften i.S.d. § 25b UStG), wodurch Meldedifferenzen (vgl. ausführlich zu den Meldedifferenzen zwischen Steuer und Statistik Gries 2019: 204ff) (zwischen Steuer und Statistik) entstehen. In der Untersuchung zeigt sich, dass zwischen vielen umsatzsteuerlichen Tatbeständen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr (z. B. innergemeinschaftliche Dreiecksgeschäfte, Reihengeschäfte, Lieferungen über Konsignationslager, Werklieferungen etc.) Meldedifferenzen auf natürliche Weise entstehen können. Insofern kann ein Unternehmen, welches beispielweise vermehrt an innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäften beteiligt ist, trotz rechtmäßiger Erfüllung der Meldeverpflichtungen, Meldedifferenzen (beispielsweise i. H. v. 50 %) zwischen steuerlichem und statistischem Meldeaufkommen verursachen.

Als Probleme in der Meldesystematik stellen sich insofern die hohe Bürokratiebelastung der Unternehmen sowie die möglicherweise ungerechtfertigten Sanktionierungsmöglichkeiten bei Meldedifferenzen zwischen Steuer und Statistik heraus. Letztere können auch die Qualität der Außenhandelsstatistik negativ beeinflussen. Vor diesen Hintergründen sollen nachfolgend Optimierungsmöglichkeiten in der innergemeinschaftlichen Meldesystematik aufgezeigt werden, welche jedoch die Zielsetzungen der steuerlichen und statistischen Meldeverfahren berücksichtigen.

### 3 Reformierung der Meldesystematik

Die Untersuchung zeigt drei unterschiedliche Vorschläge zur Reformierung der Meldesystematik grenzüberschreitender Warenbewegungen innerhalb der EU auf. Nachfolgend werden zwei von ihnen in stark verkürzter Form dargestellt.

### 3.1 Verknüpfung des steuerlichen und statistischen Meldeverfahrens

Zur Reformierung der aktuellen Meldesystematik wurde die Verknüpfung des steuerlichen und statistischen Meldeverfahrens untersucht (vgl. ausführlich zu dieser Reformidee Gries 2019: 247ff). Ziel hiervon war es, die vom Gesetzgeber außer Acht gelassenen Synergieeffekte zwischen den Rechtsgebieten zu nutzen, um damit einen Bürokratieabbau bei den meldepflichtigen Unternehmen zu erreichen.

Hierzu wurde die steuerliche (Umsatzsteuer: Zusammenfassende Meldung) und die statistische Meldung (Intrastat: Versendungs-Meldung) miteinander verbunden – als Zusammenfassende Mehrwertsteuer- und Statistik-Meldung (ZMSM).<sup>3</sup> Auf eine statistische Meldung über den Eingang der Ware in einem Mitgliedstaat (Intrastat: Eingangsmeldung) wurde verzichtet. Anstatt dessen kann die Statistik durch die Verknüpfung mit der Steuer auf das Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem zwischen den Mitgliedstaaten zurückgreifen, wodurch die statistischen Daten über den Wareneingang automatisch über die Spiegelbilddaten der Partnerländer erhoben werden können. Eine Etablierung eines eigenen statistischen Datenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten ist insofern nicht mehr nötig, da die Steuer bereits über ein solches System verfügt, im Umgang damit erfahren ist und mittels der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer bereits über eine eindeutige Identifizierung der teilnehmenden Unternehmer im innereuropäischen Warenverkehr verfügt.

Um darüber hinaus die Datenqualität der Intrahandelsstatistik zu verbessern, wurden die in der Untersuchung festgestellten Meldedifferenzen zwischen Steuer und Statistik vorab beseitigt.<sup>4</sup> Hierzu wurde gegenüber der bisherigen Vorgehensweise (autonome statistische Erhebung) aufgezeigt, inwiefern die Meldedifferenzen zwischen den beiden Rechtsgebieten (unter Berücksichtigung der Zielsetzungen der Meldungen) beseitigt werden können. Dies führt zu einer verbesserten statistischen Datenqualität und bildet das Fundament für eine Zusammenführung zwischen steuerlichem und statistischem Meldeverfahren.

Im Ergebnis führt die Umsetzung der vorgeschlagenen Reformierung in der Meldesystematik zu einer Reduzierung des Meldeaufwands für die am innergemeinschaftlichen Warenverkehr teilnehmenden Unternehmer um ca. 50 Prozent, weil jährlich nur noch 25 statt 49 Meldungen vorzunehmen sind.

---

<sup>3</sup> Aufgrund dessen, dass das Statistikgeheimnis aktuell über dem Steuergeheimnis steht, ist es denkbar, automatisiert die steuerlichen Daten der Meldung an das Bundeszentralamt für Steuern und die statistischen Daten an das Statistische Bundesamt zu übermitteln.

<sup>4</sup> Im Gegensatz zur bisher angenommenen Hypothese der Datenkongruenz zwischen steuerlichem und statistischem Meldeaufkommen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr hat diese Untersuchung aufgezeigt, dass diverse Meldedifferenzen zwischen diesen auftreten können (vgl. ausführlich zur Beseitigung der Meldedifferenzen Gries 2019: 256 ff).

<b>Meldepflichten</b> <b>Meldezyklus</b>	<b>Steuerliche und statistische Meldepflicht</b>		<b>Anzahl der Meldungen</b>
<b>Monatlich</b>	Zusammenfassende Meldung (inkl. Versandungsmeldung)	Umsatzsteuervoranmeldung	$\Sigma$ 24
<b>Jährlich</b>	Umsatzsteuerjahreserklärung		$\Sigma$ 1
<b>Gesamt</b>			$\Sigma$ 25

Tab. 2: Meldepflichten und Meldezyklen bei einer Verknüpfung des steuerlichen und statistischen Meldeverfahrens. Gries 2019: 288.

## 3.2 Blockchain

Das Zeitalter der Digitalisierung wirft die Frage auf, wie lange ein „Meldeverfahren 1.0“ (unverändert in der Form seit 1993) noch zeitgemäß ist, um eine Industrie 4.0 abzubilden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht besteht vor dem Hintergrund der Digitalisierung ein beträchtliches Interesse daran, ressourcenintensive Vorgänge im Unternehmen, wie beispielsweise den Rechnungsverarbeitungs- oder den Meldeprozess, welche häufig Routinearbeiten beinhalten, weiter zu optimieren. Insofern wurde als weitere Reformidee untersucht, inwiefern das steuerliche und statistische Meldeverfahren mittels eines postmodernen automatisierten Meldesystems im Rahmen einer Blockchain abgebildet werden kann (vgl. ausführlich zu dieser Reformidee Gries 2019: 264 ff).

Im Ergebnis wird jede Ausgangsrechnung (zwischen Unternehmer A und B) elektronisch auf einer Blockchain erfasst. Liegen dabei kongruente Informationen der Transaktionspartner zur Leistungserbringung und zum Leistungsempfang (über die Eingangsrechnung) im Datenpool vor, können diese von der Finanzverwaltung (bzw. grenzüberschreitend von den Finanzverwaltungen) in Form eines Mining Prozesses gebündelt und unveränderbar in die Blockchain eingetragen werden. Außerdem bietet die Blockchain-Technologie die optimalen Rahmenbedingungen für sog. „Smart Contracts“ (digitale selbst-durchsetzende Verträge), welche bei Erfüllung eines bestimmten vorab definierten Ereignisses zum Beispiel auch automatisch die Zahlung der Umsatzsteuerschuld an das Finanzamt auslösen können.

Eine Umsetzung dieser Reformidee würde zu einem Wandel der Informationsweitergabe des Steuerpflichtigen bzw. Auskunftspflichtigen von einem Melde- hin zu einem Datenbezugssystem mit autorisierten Zugriffsrechten der Behörden führen.



## 4 Fazit

Mit Schaffung des Binnenmarkts wurde faktisch die Informationserhebung der steuerlichen und statistischen Daten lediglich in den Unternehmenssektor verschoben, wodurch neben Abwicklungsrisiken und erhöhtem administrativen Aufwand insbesondere hohe Kosten auf den Unternehmer übertragen wurden. Während der Staat beispielweise für die Erhebung der Kirchensteuer einen Verwaltungskostensatz von 2-4 % (in Abhängigkeit des Bundeslandes) des Einkommens veranschlagt, erhält der Unternehmer als „Eintreiber“ der steuerlichen und statistischen Daten für den Fiskus keine entsprechende Entschädigung.

Eine Reformierung des Meldeverfahrens im innergemeinschaftlichen Warenverkehr wäre nicht nur wegen der hohen Bürokratiekosten in den Unternehmungen, sondern auch wegen möglicherweise ungerechtfertigten Sanktionierungen des Unternehmers bei Meldedifferenzen und der Möglichkeit zur Erhöhung der statistischen Datenqualität in den Außenhandelsstatistiken wünschenswert.

Die beiden aufgezeigten Reformideen der Meldesystematik bieten eine Möglichkeit hierzu. Während der Wandel von einem Melde- in ein Datenbezugssystem über eine Blockchain-Lösung ein zwar durchaus großes Entlastungspotential für den Unternehmer bietet, bedarf diese Reformidee jedoch zunächst wegen der grundsätzlichen Reformierung der Prozesse zwischen den Steuerpflichtigen und der Finanzverwaltung einer tiefergehenden Betrachtung. Insofern sollte diese Optimierungsmöglichkeit als langfristige Zielsetzung betrachtet werden. Die Verknüpfung des steuerlichen und statistischen Meldeverfahrens ist insofern, auch wegen der zeitnahen Umsetzungsmöglichkeit und den nur geringfügigen Anpassungen, zu bevorzugen. Dabei steigt gleichzeitig der Informationsgehalt der Meldung, weil verdeckte Meldeunterschiede aufgelöst werden, indem sie offen ausgewiesen oder durch Regelungsangleichung eliminiert werden. Das Einsparpotential, mit welchem bei einer Verknüpfung zwischen dem steuerlichen und statistischen Meldeverfahren für die nationale Volkswirtschaft gerechnet werden kann, wird hierbei nach Berechnungen anhand der Daten der Siemens AG und dem Statistischen Bundesamt auf rund 1,5 Milliarden Euro geschätzt (vgl. zur Berechnung ausführlich Gries 2019: 281 ff). Die Regierung der großen Koalition hat sich das Ziel gesetzt, die staatlich verursachten Bürokratiekosten zu senken (vgl. Regierungskoalition der 19. Legislaturperiode 2018). Die Untersuchung zeigt eine Möglichkeit hierzu auf und möchte auf politischer Ebene eine Diskussionsgrundlage zur Reformierung der Meldesystematik im innergemeinschaftlichen Warenverkehr bieten.

### Literaturverzeichnis

Gries, M. 2019. *Umsatzsteuerliche und statistische Untersuchung der Meldeverpflichtung im innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Eine normative und quantitative Analyse zum Bürokratieabbau in den Unternehmungen am Beispiel der Siemens AG*. Düren.



Regierungskoalition der 19. Legislaturperiode. 2018. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – Ein neuer Aufbruch für Europa / Eine neue Dynamik für Deutschland / Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. [online]  
[https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1). [07.09.2020].

#### Quelle

Der Beitrag basiert auf der Monografie "Umsatzsteuerliche und statistische Untersuchung der Meldeverpflichtung im innergemeinschaftlichen Warenverkehr. Eine normative und quantitative Analyse zum Bürokratieabbau in den Unternehmungen am Beispiel der Siemens AG. Düren 2019." von Matthias Gries.

Die Arbeit wurde 2019 mit dem Schmalenbach-Preis der Schmalenbach-Stiftung und der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V. ausgezeichnet.