



[Startseite](#) ▶ [Jahresberichte](#) ▶ [Jahresbericht 2011](#) ▶ [Steuern](#) ▶ TNr. 18: Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend

Umsatzsteuer: Hinterziehungsbekämpfung ist unzureichend (TNr. 18)



Bei der Umsatzsteuer werden jährlich Milliardenbeträge hinterzogen. In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

Der ORH hat die Aktivitäten der bayerischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung in den Jahren 2006 bis 2010 geprüft. Dazu hat er beim Landesamt für Steuern und bei zehn Finanzämtern Erhebungen vorgenommen.

18.1 Ausgangssituation

Die Umsatzsteuer ist mit rd. 180 Mrd. € jährlich die aufkommenstärkste Steuer in Deutschland. Sie ist sehr betrugsanfällig. Nach verschiedenen Studien werden jedes Jahr Beträge im zweistelligen Milliardenbereich hinterzogen. Auf Bayern dürften davon mindestens 1 Mrd. € entfallen.

Der ORH hat 2010^[1] die notwendige Systemreform bei der Umsatzsteuer angemahnt und aufgezeigt, dass der nationale Gesetzgeber wegen europarechtlicher Hemmnisse nur eingeschränkt auf den Änderungsbedarf reagieren kann. Gerade deshalb muss die Steuerverwaltung die Hinterziehung mit den derzeit gegebenen Möglichkeiten bestmöglich bekämpfen.

18.2 Prüfungsfeststellungen

2009 und 2010 hat sich die Zahl der Unternehmer ungewöhnlich stark um jeweils rd. 5 % erhöht. Zur Zeit sind in Bayern rd. 1,1 Millionen Unternehmer umsatzsteuerlich erfasst.

Aufgrund der hohen Ausfälle hat das Landesamt für Steuern im Jahr 2005 ein für ganz Bayern gültiges Konzept zur Bekämpfung von Umsatzsteuerhinterziehung erstellt. Dieses sieht eine verbesserte Vernetzung und Information aller mit Umsatzsteuerfällen befassten Mitarbeiter sowie eine gezielte Fallbearbeitung unter Hinterziehungsgesichtspunkten vor. Als neue Organisationseinheiten wurden bei allen Finanzämtern Risikomanager als Ansprechpartner und Zentralstellen für Unternehmensneugründungen eingerichtet. Im Landesamt für Steuern koordiniert seit 2006 ein Zentralteam die Betrugsbekämpfung.

18.2.1 Neugründungsfälle

Neuanmeldungen und sonstige Zugänge werden in den Zentralstellen einer ersten Risikoüberprüfung unterzogen. In offensichtlichen Betrugsfällen wird die Unternehmereigenschaft nicht zuerkannt. Verdachtsfälle werden in die bundesweite Datenbank ZAUBER^[2] eingetragen und zur besonderen Überwachung durch die Voranmeldungsstelle vorgemerkt. Dort müssen Neugründer jeden Monat ihre Umsätze anmelden.

Die Zentralstellen haben dabei u. a. die Aufgabe, Abfragen in Datenbanken und Gründungsnachschaun durchzuführen. Verschiedene Datenbanken sind noch nicht miteinander verknüpft. Dadurch entsteht ein erheblicher Mehraufwand. Die Gründungsnachschaun sind 2010 gegenüber 2007 um mehr als ein Drittel zurückgegangen.

18.2.2 Überwachungs- und Prüfungsfälle

18.2.2.1 Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen

Derzeit werden viele Neugründungen, die nach Einschätzung der Zentralstellen Risikopotenzial enthalten, in den Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen nicht ausreichend zeitnah überwacht. Damit geht die Vorarbeit der Zentralstellen teilweise ins Leere.

Da Hinterziehung nicht immer von vornherein verhindert werden kann, muss sie zur Schadensbegrenzung möglichst schnell erkannt und umgehend unterbunden werden. Hierzu ist eine zeitnahe und lückenlose Überwachung der Verdachtsfälle durch die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen notwendig.

18.2.2.2 Umsatzsteuerprüfungsstellen

Den Umsatzsteuerprüfungsstellen kommt eine besondere Bedeutung bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung zu. Neben konkreten Anlassprüfungen müssen sie eine angemessene Prüfdichte gewährleisten, um ausreichend präventiv zu wirken.

Die Anzahl der Personalstellen ist - nach einer Personalzuführung aufgrund einer früheren Forderung des ORH[3] - seit 2008 wieder rückläufig, obwohl die Fallzahlen gestiegen sind. Am 01.01.2011 fehlten gegenüber dem von der Steuerverwaltung nach Fallzahlen errechneten Bedarf von 425 VZK 185 Umsatzsteuerprüfer. Ausgehend vom Zuteilungssoll von 291 Prüfern, das sich an den im Haushalt bewilligten Stellen orientiert, sind 51 Prüfer (17 %) zu wenig eingesetzt.

Durch den erneuten Personalabbau ist die bereits bisher im Bundesvergleich sehr niedrige Prüfungsquote weiter zurückgegangen. Im Jahr 2010 wurde in Bayern nur mehr 1,12 % des Fallbestandes geprüft. Bei einigen Stellen lag die Prüfungsquote sogar unter 1 %. Bundesweit lag die Quote bei 1,73 %.

Die Fallzahlen pro Prüfer schwankten erheblich.

Seit 2007 wird das in Nordrhein-Westfalen entwickelte Risikomanagementsystem NEPOMUK[4] eingesetzt. Die von dort gemeldeten Verdachtsfälle werden nicht zielgerichtet weiterverfolgt; der mit dem Risikomanagementsystem verfolgte Zweck wird daher nicht erreicht.

Die vom ORH 2005[5] geforderte einheitliche elektronische Fallverwaltung ist noch immer nicht eingeführt. Hierdurch könnte die Fallauswahl deutlich verbessert werden.

Die vorhandene elektronische Prüfhilfe IDEA[6] wird nicht ausreichend genutzt.

18.2.2.3 Steuerfahndungsstellen

Auch die Fahndungsstellen haben eine wichtige Funktion bei der Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung. Etwa ein Drittel der gesamten, von der Fahndung festgestellten Mehrsteuern sind hinterzogene Umsatzsteuern. Die Beträge können, wenn überhaupt, oft nur teilweise beigetrieben werden. Zur Schadensbegrenzung ist daher wichtig, dass die Hinterziehungen schnell unterbunden werden.

Damit die Steuerfahndungsstellen diese Aufgabe angemessen und zeitnah erfüllen können, müssen sie über ausreichend Personal verfügen. Nach der Personalbedarfsberechnung der Steuerverwaltung auf Basis der Wirtschaftskraft und der Einwohnerzahl Bayerns wären 529 Steuerfahnder erforderlich. Anfang 2011 waren in Bayern 336 Steuerfahnder eingesetzt. Es fehlten 193 Prüfer. Im Vergleich zum Zuteilungssoll von 420 Fahndern, das an die im Haushalt bewilligten Stellen anknüpft, ergab sich eine Unterbesetzung von 84 Prüfern (20 %). Bereits 2007[7] hatte der ORH festgestellt, dass die personelle Ausstattung unzureichend war. Anfang 2011 war die Zahl der Fahnder sogar um 4 geringer, als damals.

Auch die IT-Unterstützung hat sich gegenüber der Prüfung 2007 nur wenig verbessert. Das IT-System EASyS[8], das einen elektronischen Austausch und Zugriff auf die einschlägigen Informationen gewährleistet, ist noch nicht flächendeckend eingesetzt.

18.2.2.4 Zentralteam Betrugsbekämpfung

Das Zentralteam (derzeit 11,75 VZK) wurde im Rahmen des Gesamtkonzepts 2006 eingerichtet. Die vom ORH geprüfte Organisation und Arbeitsweise besteht seit Mitte 2010. Das Zentralteam soll sowohl Stabsaufgaben als auch in Zusammenarbeit mit den Finanzämtern und der KUSS[9] Prüfungsaufgaben wahrnehmen.

Die Stabsaufgabe Informationsbeschaffung und Analyse wird nicht ausreichend wahrgenommen. Es gibt keine verbindlichen Kriterien für den Informationsaustausch mit den Prüfungsdiensten sowie den Bußgeld- und Strafsachenstellen. Die Meldewege sind nicht festgelegt. Die Beobachtung, Analyse und Bewertung der Betrugsszene bleibt dadurch eingeschränkt. Bei den Stabsaufgaben muss auch die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung besser abgestimmt werden.

18.3 Anregungen des ORH

18.3.1 Personaleinsatz

Aufgrund der enormen Ausfälle bei der Umsatzsteuer sind Personalverstärkungen in allen genannten Bereichen, insbesondere bei der Steuerfahndung und in den Umsatzsteuerprüfungsstellen, dringend notwendig.

18.3.2 IT-Einsatz

Die Möglichkeiten der IT werden in fast allen mit der Bekämpfung der Steuerhinterziehung befassten Stellen noch nicht ausgeschöpft. In den Zentralstellen für Neugründungen sollte baldmöglichst der elektronische Fragebogen mit vorprogrammierten Prüfelementen eingeführt werden. Bei den Umsatzsteuerprüfungsstellen muss eine einheitliche elektronische Fallverwaltung eingeführt und die Auswahl der Prüfungsfälle verbessert werden. Bei der Steuerfahndung ist vor allem die flächendeckende Einführung des vernetzten Informations- und Fallverwaltungssystems EASyS dringlich.

18.3.3 Effizienz und Effektivität steigern

Die Voranmeldungs- und Veranlagungsstellen sollten durch schnellere Voremittlungen und Prüfungsmeldungen bei Verdachtsfällen zur besseren Betrugsbekämpfung beitragen. Die elektronische Prüfhilfe IDEA könnte mehr als bisher genutzt werden. Die Prüfungsstellen mit bisher unterdurchschnittlichen Ergebnissen müssen mehr Fälle prüfen.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung muss seine Arbeit verbessern. Dabei sollte vor allem die Stabsaufgabe Informationsgewinnung und Analyse im Vordergrund stehen.

18.4 Stellungnahme der Verwaltung

Das Finanzministerium trägt zur Personalsituation vor, dass wegen der haushaltsrechtlichen Stellenabbauvorschriften derzeit kaum Personal zum Ausgleich von Abgängen aus den Prüfdiensten zur Verfügung stehe. Ersatzkräfte müssten vordringlich dem Innendienst zugeführt werden, um dort steigende Fallzahlen und neue Aufgaben einigermaßen zeitnah erledigen zu können. Eine nachhaltige Personalverstärkung der Außendienste sei nur möglich, wenn sich die Personallage insgesamt verbessere. Die im Doppelhaushalt 2009/2010 für die Steuerverwaltung zusätzlich ausgebrachten 500 Stellen stünden erst nach Ablauf der Ausbildungszeit Ende 2012 und 2013 zur Verfügung. Die zusätzlichen Kräfte müssten aber teilweise auch dafür eingesetzt werden, die von den Kommunen in Zusammenhang mit der elektronischen Lohnsteuerkarte übernommenen Aufgaben zu erledigen.

Die angeregten technischen Verbesserungen würden baldmöglichst umgesetzt. Die Steuerverwaltung sei allerdings teilweise von Entwicklungen beim Bund abhängig. Der elektronische Fragebogen für Neugründungen stünde vor der Einführung. Ebenso sei die Ausstattung der Steuerfahndungsstellen mit der Analysesoftware EASyS in die Wege geleitet. Die Finanzierung sei mit dem Investitionsprogramm "Aufbruch Bayern" sichergestellt, so dass 2012 mit der Installation der ersten Stufe gerechnet werden könne.

Zu den Arbeitsleistungen wird darauf hingewiesen, dass die Prüfungsdienste im Bundesvergleich insgesamt sehr gute Ergebnisse erzielten. Dennoch sei die Kritik an die betroffenen Stellen weitergegeben worden.

Das Zentralteam Betrugsbekämpfung habe sich bereits bisher laufend personell und organisatorisch weiterentwickelt und verbessert. Gleichwohl werden die Feststellungen des ORH zum Anlass für eine umfassende Evaluierung genommen.

18.5 Schlussbemerkung des ORH

In Bayern wird zur Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung seit Jahren deutlich zu wenig und weniger Personal als im bundesweiten Durchschnitt eingesetzt. Die Maßnahmen gegen die Umsatzsteuerhinterziehung müssen intensiviert werden. Prüfungsdichte, Fallauswahl und IT-Unterstützung müssen verbessert werden.

-
- [1] [ORH-Bericht 2010 TNr. 19.](#)
 - [2] [Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuer-Betrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen im Bundeszentralamt für Steuern.](#)
 - [3] [ORH-Bericht 2005 TNr. 24.](#)
 - [4] [Neuronales Programm gegen Umsatzsteuer-Karussellbetrug.](#)
 - [5] [ORH-Bericht 2005 TNr. 24.](#)
 - [6] [Interaktive Data Extraction and Analysis \(Datenanalyseprogramm\).](#)
 - [7] [ORH-Bericht 2007 TNr. 23.](#)
 - [8] [Ermittlungs- und Analyse unterstützendes EDV-System der Steuerfahndung.](#)
 - [9] [Koordinierungsstelle für Umsatzsteuer-Sonderprüfung und Steuerfahndung im Bundeszentralamt für Steuern.](#)

Zuletzt aktualisiert am Freitag, den 02. Dezember 2011 um 15:00 Uhr