

## 15. Maßnahmen der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs

**Umsatzsteuer-Betrug muss insbesondere wegen der hohen Steuerausfälle nach wie vor bekämpft werden. Das Finanzministerium ist aufgefordert, die auf Bund/Länder-Ebene hierzu beschlossenen Maßnahmen weiterhin konsequent umzusetzen und dabei ein besonderes Augenmerk auf ausreichendes und qualifiziertes Personal zu richten.**

### 15.1 Hintergrund

Allein für 2007 wurden in Deutschland 15 Milliarden Euro Umsatzsteuer-ausfälle durch Betrug angenommen. Insbesondere wegen dieser beträchtlichen finanziellen Bedeutung ist der Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betruges ein hoher Stellenwert beizumessen.

Aus Sicht der Bundesregierung und der Finanzministerkonferenz ist der Umsatzsteuer-Betrug wirksam nur mit einem Systemwechsel hin zur Verlagerung der Umsatzsteuerzahlung auf den Leistungsempfänger („Reverse-Charge-Verfahren“) einzudämmen. Die EU-Kommission hat einen entsprechenden Antrag der Bundesregierung jedoch mangels Kompatibilität mit zurzeit geltendem EU-Recht abgelehnt. Ein Verfahrenswechsel kann nur für die gesamte EU beschlossen werden. Ob es dazu kommen wird, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Deshalb muss der Umsatzsteuer-Betrug in hohem Maße verstärkt mit geeigneten gesetzgeberischen, organisatorischen und personellen Maßnahmen bekämpft werden.

Auf Bund/Länder-Ebene wurden hierzu bereits seit dem Kalenderjahr 2000 verstärkt koordinierte Maßnahmen beschlossen, die in erster Linie von den Ländern umzusetzen waren.

So sind durch Gesetzesänderungen wie

- Erweiterung der Steuerschuldnerschaft in bestimmten Bereichen (§ 13b UStG<sup>1</sup>),
- Einführung von Haftungsvorschriften (§§ 13c und 25d UStG),
- Verschärfung der Vorschriften über die Rechnungserstellung (§ 14 Abs. 2 und 4 UStG),
- Veränderung der Abgabepflichtungen für Umsatzsteuer Voranmeldungen insbesondere in Neugründungsfällen (§ 18 UStG),
- Sicherheitsleistungen in Erstattungsfällen (§ 18f UStG),

---

<sup>1</sup> Umsatzsteuergesetz (UStG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 21.02.2005 (BGBl. I S. 388), zuletzt geändert durch Art. 8 Jahressteuergesetz 2008 vom 20.12.2007 (BGBl. I S. 3150).

- Einführung von Bußgeld- und Strafvorschriften und
- die Möglichkeit einer unangekündigten Umsatzsteuer-Nachschau (§ 27b UStG)

die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen worden.

Außerdem wurden fachliche und organisatorische Maßnahmen vorgeschlagen, wie z. B.

- die Einrichtung von länderübergreifenden Datenbanken,
- die Einführung von Checklisten in Neugründungsfällen und
- die verbesserte Koordinierung bei der Bearbeitung länderübergreifender Betrugsfälle durch die Einrichtung einer Zentralen Koordinierungsstelle beim Bundeszentralamt für Steuern und spezieller Umsatzsteuerprüfgruppen in den Ländern.

Darüber hinaus ist die Bedeutung von Personalmaßnahmen wie

- die Verstärkung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung und des Steuerfahndungsdienstes sowie
- der Einsatz quantitativ und qualitativ ausreichenden Personals in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen

hervorgehoben worden.

## 15.2 **Prüfungsanlass, Prüfungsziel**

Die Umsatzsteuer ist nach der Lohnsteuer die zweitgrößte Steuerquelle Schleswig-Holsteins. Wegen der Bedeutung für den Landeshaushalt ließ sich der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages mehrfach über die gegen den Umsatzsteuer-Betrug eingeleiteten Maßnahmen berichten.

Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung untersucht, wie konsequent diese Maßnahmen umgesetzt wurden und welche Besteuerungs- und Verfahrensdefizite ggf. noch bestehen.

## 15.3 **Umgesetzte Maßnahmen in Schleswig-Holstein**

Die auf Bundesebene beschlossenen Maßnahmen und Gesetzesänderungen wurden von Schleswig-Holstein grundsätzlich übernommen. Das Land hatte deshalb die personellen und organisatorischen Voraussetzungen in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung, den Steuerfahndungsstellen und den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen zu schaffen.

### 15.3.1 Umsatzsteuer-Sonderprüfung

Der bundesweiten Forderung nach Aufstockung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung kam das Finanzministerium wie folgt nach: Die Stellenzahl wurde seit 01.01.2000 von 32 bis zum 01.01.2007 auf 70 Stellen im Soll durch Umschichtung im Personalbestand der Finanzämter sukzessive mehr als verdoppelt. Die Ist-Besetzung folgte der Soll-Erhöhung jeweils zeitnah; zum 01.01.2007 waren insgesamt rd. 68 Sonderprüfer eingesetzt. Die bisherigen Statistiken des Finanzministeriums ließen keine Rückschlüsse auf den tatsächlich notwendigen Bedarf an Sonderprüfern zu, sodass nicht beurteilt werden kann, ob die jetzige Anzahl sachgerecht ist.

Für Umsatzsteuer-Sonderprüfer ist grundsätzlich eine A 11-Funktion des gehobenen Dienstes vorgesehen. Seit 2002 kann unter bestimmten Voraussetzungen auf 15 Stellen das Beförderungsamtsamt A 12 erreicht werden. Am 01.12.2006 wurden jedoch nur 2,95 Sonderprüfer mit A 12 besoldet. Teilweise waren - trotz der Zuweisung nur für die gehobene Laufbahn - Beamte des mittleren Dienstes eingesetzt.

Um den Einsatz der Umsatzsteuer-Sonderprüfer effizienter zu gestalten, empfiehlt der LRH, mehr auf den Schwierigkeitsgrad des umsatzsteuerlich prüfungsrelevanten Sachverhaltes abzustellen. Die abgeschichteten Fälle sollten dann den Prüfern entsprechend ihrer Funktion zugeteilt werden. In seiner Stellungnahme teilt das **Finanzministerium** mit, dass die Aufgabenbeschreibung der Sonderprüfer derzeit dahingehend überprüft werde.

Nach der Statistik betrug der **tatsächliche** Prüfereinsatz<sup>1</sup> in den vergangenen Jahren durchschnittlich nur ca. 70 %. In einigen Finanzämtern war dieser eklatant niedrig. Solange aber das nominell zugewiesene Personal zu 30 % für andere Aufgaben eingesetzt wird, bleibt eine Personalverstärkung nahezu wirkungslos. Der Prüfereinsatz ist zu erhöhen. Zur besseren Personalsteuerung sollten auch die statistischen Aufzeichnungen verändert werden. Das **Finanzministerium** legt hierzu dar, dass sich durch die Änderung der bundeseinheitlichen Statistikgrundsätze bereits für 2007 eine deutliche Annäherung des Prüfereinsatzes an die Ist-Besetzung ergeben dürfte.

Die Auslastung der einzelnen Sonderprüfungsstellen ist unterschiedlich. Insbesondere kleinere Finanzämter haben z. T. geringe Fallzahlen zu verzeichnen, mit der Folge, dass Sonderprüfer nur zeitanteilig in diesem Bereich tätig sind. Dies widerspricht den Vorgaben des Finanzministeriums. Zur Sicherung eines effizienteren Einsatzes sollten organisatorische Ver-

---

<sup>1</sup> Der Prüfereinsatz umfasst die tatsächlich für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen aufgewendeten Arbeitstage.

änderungen wie z. B. Verlagerung der Zuständigkeit für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung von Körperschaften oder die weitere Zentralisierung der Sonderprüfungsstellen veranlasst werden.

In Hessen wurde 2005 ein Pilotprojekt „Effizienzsteigerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung“ durchgeführt. Zur Erprobung neuer Arbeitsmethoden und zur Verbesserung der bisherigen Situation sind Qualitätszirkel in den Finanzämtern eingerichtet worden. Die Ergebnisse des Projektes wurden sehr positiv bewertet. Die Beteiligten entwickelten insbesondere ein stärkeres Verantwortungsgefühl und waren besser motiviert. Der LRH schlägt vor, das Ergebnis des Projektes auch in Schleswig-Holstein umzusetzen. Er erwartet hierdurch eine bessere Zusammenarbeit und die Entwicklung neuer Strukturen innerhalb der Finanzämter.

### 15.3.2 **Steuerfahndungsstellen**

Das Land ist der bundesweiten Forderung nach Einrichtung von Zentralstellen zur Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung durch Bildung sog. Schwerpunktteams in den 4 Steuerfahndungsstellen nachgekommen. Hierzu wurden in 2006 das Stellen-Soll um 2,5 und die Ist-Besetzung der Steuerfahndungsstellen um 3 erhöht.

In den Steuerfahndungsstellen sind jeweils 2 oder 3 in der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung erfahrene Fahndungsprüfer als feste Teammitglieder der Schwerpunktteams benannt worden. Ihnen zugeordnet wurden Umsatzsteuer-Sonderprüfer der Finanzämter, für die die Fahndungsstellen zuständig sind.

Durch die Einrichtung dieser Schwerpunktteams hat sich die Qualität der Fallbearbeitung und die Zusammenarbeit mit den zugeordneten Ämtern verbessert. Im Tagesgeschäft konnten Fälle schnell erledigt und insgesamt zielgerichteter vorgegangen werden.

Die konsequente Erledigung **aller** zugewiesenen Aufgaben ist aber mit dem vorhandenen Personal nicht zu erreichen. Dies gilt insbesondere für die wesentlichen Aufgabenschwerpunkte „Aufgriff unbekannter Steuerfälle“, „Entwicklung neuer Strategien zur Betrugsbekämpfung“ und „Prävention“. Der LRH empfiehlt deshalb, das Konzept in diesen Punkten nachzubessern und insbesondere sicherzustellen, dass es landeseinheitlich umgesetzt wird. Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, dass es beabsichtige, insbesondere für diese Aufgaben eine Stabsstelle „Steueraufsicht“ einzurichten.

### 15.3.3 Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle

In den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen waren am **01.01.2007** 75 Beschäftigte des mittleren Dienstes tätig. Diese Ist-Besetzung entsprach nahezu der Soll-Zuweisung. Grundlage der Soll-Zuweisung ist aber die Personalbedarfsberechnung auf den Stichtag **01.01.2003**. Nach diesem Stichtag haben sich jedoch erhebliche Veränderungen in den Fallzahlen (+ 10 %), in den Arbeitsabläufen und dem Schwierigkeitsgrad der zu bearbeitenden Fälle ergeben. Dies ist u. a. durch umfangreiche gesetzliche Änderungen und die Einführung des sehr arbeitsaufwendigen, aber notwendigen Checklistenverfahrens bei einer hohen Zahl an Neugründungen bedingt.

Der LRH hält es daher für erforderlich, den Personalbedarf für die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen neu zu ermitteln und auch die Dienstpostenbewertung den veränderten Gegebenheiten anzupassen. Letzteres dürfte wesentlich dazu beitragen, die im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung entscheidende Dienststelle mit qualifiziertem Personal ausreichend und beständig auszustatten.

Zur Verbesserung der Arbeitsqualität sollte das Finanzministerium daneben organisatorische und fachliche Veränderungen vornehmen. Dazu gehört z. B. die Einführung einer Mindestdienststellengröße von 3 Bearbeitern oder das Angleichen der Bearbeitungstiefe für alle Umsatzsteuer-Voranmeldungen unabhängig von der Rechtsform des Unternehmers.

Das **Finanzministerium** erläutert in seiner Stellungnahme, dass es zwischenzeitlich ein neues Gesamtkonzept zur Optimierung der Betrugsbekämpfung entwickelt habe. Ein Schwerpunkt dieses Konzepts liege in der Verbesserung der Organisation der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen. Der **LRH** begrüßt das neue Gesamtkonzept und erwartet eine zügige praktische Umsetzung.

## 15.4 Weitere Empfehlungen des LRH

### 15.4.1 Zentrale Neuaufnahmestelle

Die neuen gesetzlichen Regelungen haben sich überwiegend bewährt. In organisatorischer Hinsicht besteht z. T. noch Nachbesserungsbedarf. Der LRH hat dem Finanzministerium hierzu Hinweise gegeben. So sollten u. a. insbesondere in Neugründungsfällen zukünftig verstärkt die Bearbeiter der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen mit Nachschauen betraut werden. Dies würde die Umsatzsteuer-Sonderprüfer des gehobenen Dienstes entlasten.

Bewährt hat sich in diesem Zusammenhang die Bündelung der bei Neuaufnahmen anfallenden Tätigkeiten in einer sog. zentralen Neuaufnahmestelle, wie sie zu Erprobungszwecken bereits im Finanzamt Kiel-Süd eingerichtet wurde. In dieser der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle angeschlossenen Dienststelle werden Beamte des mittleren Dienstes eingesetzt. Sie übernehmen sämtliche Aufgaben, die bei der Neuanmeldung von Unternehmen in der Finanzverwaltung anfallen und führen auch Nachschauen durch. Die Zusammenfassung der Aufgaben führt zu Synergieeffekten und zu insgesamt effizienterem Personaleinsatz. Der LRH empfiehlt daher, diese Dienststellen in allen Finanzämtern einzurichten. Das **Finanzministerium** hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

#### 15.4.2 **Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen**

Die Zusammenarbeit der mit der Bearbeitung der Umsatzsteuer befassten Dienststellen mit anderen Arbeitsbereichen innerhalb der Finanzämter sowie mit anderen Behörden ist weiterhin verbesserungsbedürftig. Dies gilt insbesondere für das Bundeszentralamt für Steuern und die dort angesiedelte Zentrale Koordinierungsstelle des Bundes. Auch die Zusammenarbeit bzw. der Auskunftsaustausch mit anderen EU-Mitgliedsstaaten ist noch immer zu schwerfällig und zu zeitaufwendig.

Der LRH sieht insoweit noch Handlungsbedarf für das Finanzministerium und hat entsprechende Anregungen gegeben. Nach Mitteilung des **Finanzministeriums** enthalte das neu entwickelte Gesamtkonzept entsprechende Maßnahmen.