

Finanzministerium | Postfach 7127 | 24171 Kiel

Staatssekretär

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:
Herrn
Präsidenten
des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein
Dr. Aloys Altmann
Hopfenstraße 30
24103 Kiel

23. März 2009

Vorlage des Finanzministeriums i.S. „Bemerkungen 2008 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2006 - Maßnahmen der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs, Drucksache 16/2331 Ziffer 15“
Finanzausschusssitzung am 04. Dezember 2008

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anliegend übersende ich Ihnen die Vorlage des Finanzministeriums i.S. „Maßnahmen der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs - Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 04.12.2008, Drucksache 16/2331 Ziffer 15“ mit der Bitte um Kenntnisnahme. Die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt im Rahmen verfügbarer Mittel.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Arne Wulff

Anlagen: -2-

Bericht des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein zu Ziffer 15 “Maßnahmen der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung zur Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs”

I. Ziffer 15 Abs. 1 (*Bitte um detaillierte Vorstellung des Gesamtkonzepts*):

Das in unserem Hause entwickelte Gesamtkonzept “Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung”, das die wesentlichen Vorschläge des Landesrechnungshofs aufgenommen hat, ist als Anlage beigefügt.

Darüber hinaus möchte ich Ihnen anbieten, dass Ihnen das Konzept im Rahmen eines mündlichen Vortrags detailliert vorgestellt wird.

Der Umsetzungsstand des Konzepts stellt sich im Wesentlichen wie folgt dar:

1. Zentrale Neuaufnahmestelle

Ein wesentlicher Eckpunkt des Konzepts, nämlich die Schaffung von Neuaufnahmestellen, ist bereits umgesetzt.

Um bereits im Rahmen der Bearbeitung von Neuaufnahmen Steuerausfälle zu vermeiden, wurde die Organisation der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen durch die Einrichtung zentraler Neuaufnahmestellen ergänzt. Damit wird einerseits eine Präventivwirkung erzielt und andererseits durch Beratungen vor Ort im Rahmen von Nachschauen unbürokratische Hilfestellung gegeben.

Die zentralen Neuaufnahmestellen bearbeiten Neugründungsfälle und Aktenübernahmen aus anderen Bundesländern zentral. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass durch die Spezialisierung und Sensibilisierung der in der Neuaufnahmestelle tätigen Mitarbeiter frühzeitig Details über Hintergründe, Geschäftsbeziehungen und tatsächliche Tätigkeiten des Unternehmens erkannt werden. Dadurch können ein Risikopotential erkannt, ungerechtfertigte Erstattungen verhindert und weitere Prüfungsmaßnahmen zeitnah veranlasst werden.

2. Stärkung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle

Die vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle durch die Überarbeitung der Beschreibung der A 12 -Funktion, die Möglichkeit des Einsatzes eines Prüfers des mittleren Dienstes und die stärkere Einbindung der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle befinden sich noch in der Abstimmung. Die Einarbeitungszeit für die Umsatzsteuersonderprüfung beträgt nunmehr wie für die allgemeine Betriebsprüfung 9 Monate.

3. Einsetzung eines zentralen Ansprechpartners („Steuerlibero“)

Die Einsetzung eines zentralen Ansprechpartners („Steuerlibero“), die neben der Auswahl von Prüfungsfällen der Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Veranlagungsinnen-

dienst dienen soll, wird derzeit für einen Zeitraum von einem Jahr in den Finanzämtern Itzehoe und Neumünster pilotiert (vgl. II Nr. 5.).

4. Einrichtung eines Einheitssachgebiets

Die im Konzept empfohlene Einrichtung eines Einheitssachgebiets (vgl. Ziffer 2.2) ist bisher zurückgestellt worden. Inwieweit eine Umsetzung erfolgen soll, ist noch nicht abschließend geklärt.

II. Zu Ziffer 15 Abs. 2 (Aufforderung zur Prüfung, wie die Ergebnisse des hessischen Pilotprojekts "Effizienzsteigerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung" auch in Schleswig-Holstein umzusetzen sind):

Hessen hat im Rahmen seines Konzeptes zur Verbesserung der Betrugsbekämpfung (Dezember 2004) ein Pilotprojekt "Effizienzsteigerung bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung" durchgeführt. Dabei stand sowohl die Qualitätssteigerung als auch die Attraktivitätssteigerung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung im Vordergrund.

Das hessische Konzept sieht folgende Maßnahmen zur Zielerreichung vor:

1. Einrichtung des Fachprüfers;
2. Unterstützung der Außendienste durch einen EDV-Fachprüfer;
3. Überprüfung der Fallvorgaben pro Prüfer;
4. Durchführung von Kombi-Prüfungen mit dem Zoll;
5. Direkte Fallauswahl durch die Betriebsprüfung;
6. Erweiterung des Datenzugriffs;
7. Verbesserung der Bearbeitung von Auskunftersuchen - national und international;
8. Qualitätsmanagement durch Qualitätszirkel;

Die wesentlichen hessischen Verbesserungsvorschläge im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung sind in Schleswig-Holstein bereits umgesetzt bzw. befinden sich derzeit in der Umsetzung (s.u.).

Zu 1.: (Einrichtung des Fachprüfers)

Hessen sieht die Einrichtung von Fachprüfern für Umsatzsteuer (sog. Betriebsprüfer mit Spezialwissen) vor, die in die Betriebsprüfungsstellen integriert werden. Damit soll zum einen der Erfahrungsaustausch zwischen den Prüfern gefördert werden und zum anderen die Hinzuziehung der Fachprüfer zu Prüfungen der allgemeinen Betriebsprüfung erleichtert werden.

In Schleswig-Holstein sind die Umsatzsteuer-Sonderprüfer bereits in die Betriebsprüfungsstellen integriert. Mit Erlass vom 24.06.2006 zur Einrichtung der Schwerpunktteams Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung wurde empfohlen, die Umsatzsteuer-Sonderprüfer möglichst ausschließlich in diesem Bereich einzusetzen.

Diese Empfehlung steht aber nicht im Einklang mit der Leitlinie des nunmehr vorliegenden Grobkonzepts, nämlich die Zusammenarbeit durch eine Vernetzung der Dienststellen zu verbessern und zu optimieren.

Das Konzept sieht deshalb als Maßnahme zur Verbesserung der Zusammenarbeit vor, Umsatzsteuer-Sonderprüfer auch zu einem gewissen Zeitanteil (Vorschlag 20 Prozent) als Betriebsprüfer einzusetzen (vgl. Ziffer 4.2 des Grobkonzepts).

Zu 2.: (Unterstützung der Außendienste durch einen EDV-Fachprüfer)

Hessen hält die Unterstützung der Außendienste durch EDV-Fachprüfer für notwendig.

In Schleswig-Holstein erfolgt eine technische Unterstützung aller Prüfer/innen (Betriebsprüfer, Umsatzsteuer-Sonderprüfer, Lohnsteuer-Außenprüfer und Steuerfahnder) bei spezifischen Problemen der Außenprüfung (hier insbesondere des Datenzugriffs) und der dort zur Verfügung stehenden speziellen Software durch IT-Fachprüfer an jedem Finanzamt. Daneben finden laufende Schulungen aller Außendienstmitarbeiter/innen zum Thema Datenzugriff im Rahmen von amtsinternen Workshops statt. Es hat sich gezeigt, dass insbesondere die Begleitung der Prüfer durch die IT-Fachprüfer bei der Prüfung vor Ort zu erheblichen Zeitgewinnen führt, da so technische Probleme in kürzester Zeit beseitigt werden und der praxisnahe Einsatz auch zu erheblichen Lerneffekten beiträgt.

Außerdem werden alle Nachwuchskräfte der Außendienste in allen den Außenprüfungsdiensten zur Verfügung stehenden Softwareprodukten incl. Grundschulung zu Office-Produkten geschult.

Zuletzt findet auch eine Zusammenarbeit der IT-Fachprüfer und IT-Fahndern hinsichtlich des Datenzugriffs, DV-gestützter Buchführungs- und Archivierungssysteme, Internet, Standardsoftware einschl. der weiteren in den Außendiensten eingesetzten Softwareprodukte, Nachschlagewerke, Außendienstportal usw. statt.

Zu 3.: (Überprüfung der Fallvorgaben pro Prüfer)

Das hessische Konzept sieht die Überprüfung der bestehenden Fallvorgaben pro Prüfer und Jahr vor, da die standardisierten Vorgaben den tatsächlichen Anforderungen an die Umsatzsteuer-Sonderprüfung nicht mehr gerecht werden würden.

In Schleswig-Holstein gibt es keine Fallvorgaben pro Prüfer und Jahr. Die Einführung von Fallvorgaben wird auch nicht für sinnvoll gehalten.

Zu 4.: (Durchführung von Kombi-Prüfungen mit dem Zoll)

Hessen hält die Durchführung von kombinierten Prüfungen Umsatzsteuer/Zoll für zweckmäßig, soweit zu prüfende Firmen umfangreiche Geschäftsbeziehungen mit dem Drittland unterhalten.

Die Zusammenarbeit mit dem Zoll richtet sich nach dem bundeseinheitlichen Merkblatt zur Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen Steuer und Zoll. Um darüber hinaus eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Zoll und dem Finanzamt zu erreichen,

müsste aus hiesiger Sicht den Prüfungsdiensten beider Behörden deutlicher gemacht werden, welche Informationen für die jeweils andere Behörde zweckdienlich sind. Hierzu trägt die seit 2005 durchgeführte Schulung für Umsatzsteuer-Sonderprüfer, Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter etc. bei, die einen sog. Zollteil enthält, der von Vertretern der Zollverwaltung vorgetragen wird.

Die Durchführung von kombinierten Prüfungen mit dem Zoll kann in bestimmten Fällen sinnvoll sein. In Schleswig-Holstein findet derzeit eine kombinierte Prüfung mit dem Zoll statt.

Zu 5.: (Direkte Fallauswahl durch die Betriebsprüfung)

Das Grobkonzept sieht - entsprechend dem hessischen Vorschlag zur direkten Fallauswahl durch die Betriebsprüfung - vor, dass der sog. „Steuerlibero“ in Abstimmung mit dem Bp-Sachgebietsleiter nach prüfungsrelevanten Fällen und Sachverhalten forscht (vgl. Ziffer 8.2 des Grobkonzepts).

Die Einsetzung eines zentralen Ansprechpartners („Steuerlibero“), die neben der Auswahl von Prüfungsfällen der Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Veranlagungsdienst dienen soll, wird derzeit für einen Zeitraum von einem Jahr in den Finanzämtern Itzehoe und Neumünster pilotiert.

Zu 6.: (Erweiterung des Datenzugriffs)

Nach dem hessischen Konzept sollen sowohl der Innen- als auch der Außendienst über den konkreten Einzelfall hinaus einen bundesweiten Zugriff auf die Daten des Festsetzungsspeichers erhalten. Daneben soll der Betriebsprüfungsstelle auch im Rahmen des Programms BISON eine unmittelbare Abfragemöglichkeit auf die Datenbank ZAUBER (**Z**entrale Datenbank zur Speicherung und **A**uswertung von **U**msatzsteuer-**B**etrugsfällen und **E**ntwicklung von **R**isikoprofilen) eingeräumt werden.

In Schleswig-Holstein wurde den Finanzämtern ab Anfang Januar 2005 das Verfahren „LUNA“ (**L**änderumfassende **N**amens**A**uskunft) zur Verfügung gestellt. Das Verfahren eröffnet den Zugriff auf solche Daten des Grundinformationsdienstes, die für die umsatzsteuerliche Einstufung und Überprüfung von Steuerfällen erforderlich sind.

Die Erweiterung um die Festsetzungsdaten soll noch in der ersten Jahreshälfte 2009 erfolgen.

Die länderumfassende Namenssuche soll die Bearbeiter dabei unterstützen, (Umsatzsteuer-)Betrüger möglichst früh zu erkennen und Schäden für den Staat zu vermeiden. Für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung und die Betriebsprüfung sowie die Steuerfahndung sind vor allem die mögliche Historie eines Unternehmens (häufige Ortswechsel) und die Verbindungen, die sich aus einem Fall zu anderen Personen auch in andere Bundesländer ergeben, von Bedeutung.

Weitere Einsatzbereiche der Namenssuche sind die Neuaufnahme von Fällen, bei der mögliche Gründungstäter und mehrfach erfasste Unternehmer aufgedeckt werden können, wie auch bei der Bearbeitung der Voranmeldungen (insbesondere solche mit Rotbeträgen).

Daneben haben die Betriebsprüfer die Möglichkeit unmittelbar auf die Datenbank ZAUBER zuzugreifen. Das Programm BISON wird in Schleswig-Holstein nicht verwendet.

Zu 7.: *(Verbesserung der Bearbeitung von Auskunftersuchen - national und international)*
Hessen hält es in seinem Konzept von 2004 für notwendig, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass die Beantwortung von Auskunftersuchen in qualifizierter Form und innerhalb einer angemessenen Zeitspanne erfolgt.

In den vergangenen Jahren sind diese Forderungen von verschiedenen Seiten immer wieder auf Bundesebene vorgetragen worden, ohne dass ausreichende Verbesserungen eingetreten sind. Das Finanzministerium wird sich - dessen ungeachtet - weiterhin auf Bundesebene für Verbesserungen einsetzen.

Zu 8.: *(Qualitätsmanagement durch Qualitätszirkel)*

Das hessische Konzept sieht vor, durch ein Qualitätsmanagement den Einsatz der vorhandenen Ressourcen an Personal und Arbeitsmitteln zu optimieren.

Dazu wurde die Betreuung der Finanzämter intensiviert. Es finden Workshops und regelmäßige Erfahrungsaustausche statt. Außerdem wurde ein sog. "Qualitätszirkel" eingerichtet, dessen Aufgabe darin besteht, die Merkmale der Qualitätssicherung (Analyse risikobehafteter Fälle, Festlegung von Prüffeldern und deren Analyse nach dem erzielten Erfolg, Erstellung von Arbeitshilfen für die Fallauswahl und die Durchführung von Prüfungen) zu thematisieren und auszuarbeiten. Der Qualitätszirkel setzt sich aus Vertretern der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle (Hauptsachgebietsleiter, Hauptsachbearbeiter, Ansprechpartner Umsatzsteuer), der Betriebsprüfung (erfahrene Umsatzsteuer-Sonderprüfer und zuständige Sachgebietsleiter) und des Veranlagungsteilbezirks (erfahrene Sachbearbeiter und gegebenenfalls Mitarbeiter) zusammen.

In Schleswig-Holstein übernehmen die Umsatzsteuer-Schwerpunktteams in Schleswig-Holstein die Funktion eines Qualitätszirkels. Aufgaben und personelle Zusammensetzung sind dem hessischen Modell sehr ähnlich. Dabei ist das hiesige Modell sogar weiterführend, da auch die Steuerfahndungsstellen einbezogen sind. Strafprozessuale Maßnahmen sind hierdurch schneller und effizienter umzusetzen.

Zudem ist zum 01.09.2008 die Servicestelle Steueraufsicht (ServiSta) beim Finanzministerium eingerichtet worden. Sie hat die Funktion des zentralen Ansprechpartners für alle prüffallbezogenen Fragen des Umsatzsteuerbetrugs und seiner Bekämpfung innerhalb und außerhalb des Landes (über die in den norddeutschen Ländern ebenfalls eingerichteten Servicestellen) übernommen. Die ServiSta führt die entsprechenden Informationen zusammen und gibt sie zielgerichtet an die Stellen weiter, die diese benötigen. Diese Aufgabe wird in steter Abstimmung mit dem Fachreferat verrichtet. Ziel dieser Maßnahme ist die fachliche und strategische Unterstützung und Koordination der die Fälle bearbeitenden Finanzämter. Im Rahmen dieser Tätigkeit koordiniert die ServiSta auch die Arbeit der Umsatzsteuer-Schwerpunktteams. Hierzu finden regelmäßig mindestens zweimal jährlich ein- bis zweitägige Tagungen der Umsatzsteuer-Schwerpunktteams statt. Darüber hinaus beteiligt sich die ServiSta auch an den regional stattfindenden Dienstbesprechungen der Schwerpunktteams.

Bei bedeutenden, in der Zuständigkeit mehrerer Finanzämter liegenden Prüfungsfällen werden auch kurzfristig Besprechungen durchgeführt, um eine schnelle und zielgerichtete Weitergabe der Informationen und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten.

Darüber hinaus wird kein Bedarf gesehen, die Ergebnisse des hessischen Pilotprojekts in Schleswig-Holstein umzusetzen.

Maßnahmenkatalog
zur Verbesserung der
Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Inhaltsverzeichnis	<u>Seite</u>
1. Vorwort	4
2. Umsatzsteuervoranmeldungsstelle	6
2.1. Organisation allgemein	6
2.2. Einrichtung eines Einheitssachgebiets (ES)	6
2.3. Neuaufnahmestelle	7
2.4. Personelle Ausstattung	8
2.4.1. Bedeutung der Dienststelle	8
2.4.2. Lebenserfahrung	8
2.4.3. Bewertung des Personals	9
2.4.4. Personalumfang	10
2.5. Risikomanagement	11
2.6. Begrüßungs-Nachschau	14
2.7. Sachliche Ausstattung	15
2.8. Attraktivität der Dienststelle	16
2.9. Statistik	17
3. USt-Hauptsachbearbeiter	18
3.1. Einbindung in das Einheitssachgebiet (ES)	18
3.2. Räumlicher Zusammenhang zu UVSt	18
3.3. Teilnahme an Dienstbesprechungen	18
4. USt-Sonderprüfer	19
4.1. Räumliche Bindung an UVSt	19
4.2. Zeitlicher Einsatz	20
4.3. Einarbeitungszeit	21
4.4. Öffnung für mittleren Dienst	21
4.5. Statistik	22
4.6. Datenzugriff	23
4.7. Prüfung der risikobehafteten Fälle	24
5. USt-Hauptsachgebietsleiter	26
5.1. Leiter des Einheitssachgebiets (ES)	26
5.2. Koordination im Bereich der Umsatzsteuer	27
5.2.1. Prüfungsanregungen	27
5.2.2. Kontrollmitteilungen	27
5.2.3. Schulungen, Fortbildungen	28

5.2.4.	Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen	29
5.3.	Sachgebietsleiterauslastung nach der PersBB	35
5.4.	Vertretung Bp-Sachgebietsleiter	35
6.	Umsatzsteuer-Schwerpunktteams	36
6.1.	Allgemeines	36
6.2.	Dienstbesprechungen	36
6.3.	Fremdsprachenkenntnisse	37
7.	Bp-Sachgebietsleiter	37
7.1.	Vertretung des Sachgebietsleiters des Einheitssachgebiets (ES)	37
7.2.	Prüferbesprechungen	38
7.3.	Koordinierung der Zusammenarbeit mit den Veranlagungsstellen (Fallauswahl)	38
7.4.	Kontrollmitteilungen	39
8.	„Steuerlibero“ in der Bp	39
8.1.	Ausgangslage	39
8.2.	Aufgaben	40
8.3.	Stellung	41
8.4.	Einführung	41
9.	Groß- und Konzern-Bp	42
9.1.	Umsatzsteuer-Sonderprüfer	42
10.	Stabsstelle Steueraufsicht	43
10.1.	Aktuelle Situation	43
10.2.	Aufgaben und Befugnisse	43
10.3.	Organisation	45
11.	Finanzministerium	45
11.1.	Neuordnung der Referate	45
11.2.	Dienstbesprechungen	46
11.3.	Fortbildungen	46
12.	Anlagen	
12.1.	<u>Anlage 1</u> : Schaubild des Konzepts (Powerpoint)	47
12.2.	<u>Anlage 2</u> : Schaubild Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung	48
12.3.	<u>Anlage 3</u> : Schaubild des Einheitssachgebiets (ES)	49

1. Vorwort

Die Umsatzsteuer ist eine der bedeutendsten Einnahmequellen von Bund, Ländern und Gemeinden. Sie hatte im Jahr 2006 ein Aufkommen von ca. 147 Milliarden €. Seit Öffnung der innergemeinschaftlichen Grenzen zum 1.1.1993 und dem Wegfall der Kontrolle der Warenbewegungen wurden zunehmend Steuerbetrugsmodelle (zum Beispiel „Karussellgeschäfte“) bekannt, die zu einem Steuerausfall in Milliardenhöhe führten. Nach Untersuchungen des IFO-Instituts in München ist der Umsatzsteuerbetrug in den letzten Jahren dramatisch angestiegen. Ab 2001 ist hiernach die Hinterziehungsquote von zuvor 6 – 7 % auf 10 % gestiegen und erst 2004 wieder leicht auf 9,5 % gefallen. Zwar setzt sich dieser Abwärtstrend fort, jedoch bewegt sich der Umsatzsteuerbetrug im bestehenden Umsatzsteuersystem auf hohem Niveau (geschätzter Ausfall 2006: ca. 15 Mrd. €).

Bei den Untersuchungen wurde außerdem festgestellt, dass die Hinterziehung auch in erheblichem Maße in folgenden Bereichen anzutreffen ist:

- Vorsteuererschleichung bei Unternehmensgründungen
- Steuerhinterziehung durch Rechnungsfälschung
- Steuerausfall durch Insolvenzen und andere Niederschlagungen
- Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit

Die Aufzählung macht deutlich, dass Maßnahmen zur Verhinderung oder Minimierung des Umsatzsteuerbetrugs sich nicht nur auf die Änderung von Gesetzen beschränken dürfen, sondern auch die Bereiche Organisation der Steuerverwaltung, Zusammenarbeit der Dienststellen, Investitionen in das Personal und die Unterstützung durch EDV-Programme beinhalten müssen.

Das im Folgenden aufgestellte Maßnahmenpapier befasst sich mit diesen Bereichen. Dabei werden insbesondere praxisorientierte Problembereiche angesprochen. Mit der im Konzept vorgesehenen Verzahnung der Dienststellen soll insbesondere die Zusammenarbeit der Dienststellen durch eine klare Darstellung der Verantwortung optimiert werden.

Insbesondere im Bereich der Gesetzgebung ergäbe sich ein weiteres Betätigungsfeld. Ohne eine umfassende Änderung in diesem Bereich wird die Verwaltung Steuermindereinnahmen hinnehmen müssen. Bemerkenswert ist, dass diese Aussage

bereits bei der Reform der Umsatzsteuer zum 1.1.1993 (Einführung des Binnenmarktes) getroffen wurde.

Für die Bereiche Organisation und Verwaltungsstrukturen sowie die IT-Unterstützung werden insbesondere die in der Praxis persönlich (als Betriebsprüfer im FA Itzehoe, als Sachgebietsleiter in den Finanzämtern Dithmarschen und Elmshorn) erlebten Erfahrungen wiedergegeben und praxisorientierte Lösungsvorschläge gemacht. Dabei steht die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle als zentrale Schnittpunktstelle zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung im Mittelpunkt der Überlegungen, da an dieser Stelle durch entsprechende personelle wie organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden kann, dass eine ungerechte Auszahlungen von Millionenbeträgen zu Lasten der öffentlichen Haushalte verhindert oder zu minimiert werden.

Der Schwerpunkt der Arbeit der Verwaltung muss in der Prävention und nicht in der Schadensbekämpfung liegen.

Das Papier erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Einige Vorschläge sind auch nicht neu; teilweise werden sie seit langer Zeit in der Verwaltung diskutiert oder von den Rechnungshöfen moniert. Der Maßnahmenkatalog soll als Gesamtkonzept Diskussionsgrundlage für durchzuführende Einzelmaßnahmen sein und insoweit den durch den Koalitionsvertrag vorgegebenen Auftrag unterstützen, durch Initiativen die Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zu intensivieren.

2. Umsatzsteuervoranmeldungsstelle

2.1. Organisation allgemein

Eine wirksame Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs kann nur durch eine intensive Zusammenarbeit der mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen gelingen. Eine Unterstützung der Grundsätze guter Zusammenarbeit kann erreicht werden, wenn die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle und die Umsatzsteuersonderprüfung unter Führung desselben Sachgebietsleiters geleitet werden. Die Erfahrung aus den Stellungnahmen der betroffenen Mitarbeiter bei den durchgeführten Dienstbesprechungen zeigt, dass die Zusammenarbeit der Dienststellen besonders in den Finanzämtern gut funktioniert, bei denen diese Zuteilung der Dienststellen besteht. Entsprechende Ergebnisse liefern die Berichte der Rechnungshöfe. In Thüringen ist eine derartige Regelung landesweit umgesetzt. Das Ministerium sollte darauf hinwirken, dass in allen Finanzämtern eine entsprechende Zuteilung erfolgt. Über das Modell des Einheitssachgebiets (ES) wäre die Forderung nach einem einheitlichen Sachgebiet sichergestellt.

2.2. Einheitssachgebiet (ES)

Um die Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung und die Zusammenarbeit der Dienststellen gleichzeitig zu optimieren, wird die Einrichtung eines Einheitssachgebiets (ES) empfohlen. Das Sachgebiet ES setzt sich aus den Arbeitsbereichen Umsatzsteuervoranmeldungssteuerstelle, Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter, Umsatzsteuersonderprüfung, Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle und Lohnsteuer-Außenprüfung zusammen. Die Bearbeiter im ES-Innendienst bearbeiten jeweils im Anmeldeverfahren jeweils die Umsatzsteuer oder die Lohnsteuer. Erwünscht ist, was die Erfahrungen des Verfassers in zwei Finanzämtern auch zeigen, dass zwischen den mit der Lohnsteuer und den mit der Umsatzsteuer befassten Bearbeitern ein regelmäßiger Informationsaustausch über umsatzsteuerlich bedeutsame Sachverhalte erfolgt. Gerade bei Neugründungsfällen sind die Informationen gegenseitig nützlich und verwendbar.

Durch die Einrichtung des Sachgebietes ES können risikobehaftete Umsatzsteuerfälle schneller entdeckt und intensiver geprüft werden. Die Bearbeiter der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle legen Zweifels- oder Verdachtsfälle dem Sachgebietsleiter

des Sachgebietes ES vor. Dieser koordiniert die zu ergreifenden Maßnahmen und deren Abwicklung. Dabei kommen Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, Umsatzsteuer-Nachschaun durch die Sonderprüfer oder die Bearbeiter des Innendienstes oder eine mit einer Umsatzsteuer-Nachschau kombinierte Lohnsteuer-Außenprüfung in Betracht. So kann der Einsatz des Außendienstes wesentlich effizienter gestaltet werden.

Ein weiterer Vorteil der Einrichtung des Sachgebietes ES liegt in der Nähe der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter und Umsatzsteuer-Sonderprüfer zur Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle. Hier kann wesentlich schneller und flexibler durch direkte Kommunikation bei auffälligen Fallgestaltungen reagiert werden.

Zudem dürfte eine Zersplitterung der mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen (wie bisher häufig in kleineren Finanzämtern) durch den Umfang dieses Sachgebietes vermieden werden.

Weitere Ausführungen zu den Aufgaben des Sachgebietsleiters des Sachgebietes ES (Tz. 5), des Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiters (Tz. 3) und der Umsatzsteuer-Sonderprüfer (Tz. 4) finden sich an anderer Stelle des Maßnahmenkatalogs.

2.3. Zentrale Neuaufnahmestelle

Die Einrichtung zentraler Neuaufnahmestellen ist nach der erfolgreichen Pilotierung im FA Kiel-Süd auch für die anderen Finanzämter vorzunehmen. Der Erfahrungsbericht des Finanzamts Kiel-Süd zeigt, dass durch die Einrichtung der Neuaufnahmestelle die Fälle wesentlich zügiger aufgenommen werden konnten. Daneben konnten einerseits risikobehaftete Fälle wesentlich effizienter geprüft werden (teilweise durch Abgabe an die Steuerfahndungsstelle oder an die FKS), andererseits Steuerpflichtigen durch Beratungen vor Ort im Rahmen von Nachschaun unbürokratische Hilfestellung gegeben werden. Dies stellt auch einen Beitrag zu mehr Bürgernähe dar. Neben der hohen Präventivwirkung bei den Steuerpflichtigen hat die Einrichtung der Neuaufnahmestelle das Image der Dienststelle und die Motivation ihrer Bediensteten durch die zusätzlichen und auch interessanteren Tätigkeiten (wie Durchführung von Nachschaun) deutlich erhöht.

Der genaue Personalbedarf für die Einrichtung einer Neuaufnahmestelle konnte durch das Finanzamt Kiel-Süd noch nicht ermittelt werden. Eine Personalaufstockung der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle um einen Mitarbeiter dürfte jedoch unaus-

weichlich sein, da die umfassende Bearbeitung des Falles einen höheren Zeitbedarf verursacht. Andererseits entstehen bei anderen Dienststellen (3. Bearbeiter in den Veranlagungsstellen, Vollstreckungsstellen) auch Synergieeffekte, so dass ggf. der höhere Personalbedarf durch Umschichtungen abgedeckt werden könnte.

2.4. Personelle Ausstattung

2.4.1. Bedeutung

Die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle ist die zentrale Dienststelle zur Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs. In den Bemühungen des Finanzministeriums zur Steigerung der Erfolge in diesem Bereich kommt aber nicht zum Ausdruck, dass diese Tatsache auch wirklich zur Kenntnis genommen wurde. Die für die Prüfungen von Umsatzsteuer-Voranmeldungen derzeit zur Verfügung gestellten Personalkapazitäten sind im Vergleich zum tatsächlichen Bedarf unangemessen. In der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle findet die erste Begegnung mit dem potentiellen Betrüger statt. Hier erfolgt die ungerechtfertigte Auszahlung von Millionenbeträgen zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Dennoch wird die Tätigkeit in der Arbeitnehmerveranlagungsstelle höher bewertet, obwohl die fiskalische Bedeutung nicht vergleichbar ist. In eine Auseinandersetzung über den Abzug von Werbungskosten mit geringer steuerlicher Auswirkung wird mehr Aufwand und Personalkapazität investiert als in eine Umsatzsteuer-Erstattung aufgrund hoher beantragter Vorsteuerbeträge.

Zudem darf nicht vorausgesetzt werden, dass der durch die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle nicht erkannte Umsatzsteuer-Betrag umfassend durch die Prüfungsdienste erkannt wird. Der Verfall der Steuermoral hat beträchtliche Ausmaße erreicht, sodass die Prüfungsdienste nur einen Teil der Steuerverkürzungen entdecken können, wobei die tatsächliche Entrichtung des Mehrergebnisses auf Grund der Außenprüfung auch dann noch fraglich bleibt.

2.4.2. Lebenserfahrung

Für eine effiziente Arbeit in der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle ist es unerlässlich, auf Mitarbeiter mit Lebenserfahrung zurückgreifen zu können. Erforderlich ist eine Gesamtvorstellung von wirtschaftlichen Vorgängen und Zusammenhängen. Die Einsetzung von maschinellen Risikoparametern wird die Umsatzsteuer-

Betrugsbekämpfung zwar verbessern, kann aber die Lebenserfahrung und das Fingerspitzengefühl des eingesetzten Personals nicht ersetzen. Nur durch die Steigerung der Attraktivität (siehe dazu Tz. 2.4.3., 2.7. und 2.8.) des Arbeitsplatzes in der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle kann die in den letzten Jahren zu beobachtende hohe Fluktuation des Personals und Besetzung mit zu jungen und zu unerfahrenen Bearbeitern vermieden werden.

2.4.3. Bewertung des Personals

Alle Dienstposten der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle sind dem mittleren Dienst zugeordnet. Die Wertigkeit des Dienstpostens ist letztmalig mit Erlass vom 16.06.2005, VI 144 - O 1511 - 048/01 festgelegt worden. Danach ist dem Arbeitsbereich grundsätzlich das Besoldungsamt A 8 zugewiesen worden. Koordinatorinnen/Koordinatoren der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle mit mindestens 3 Bearbeiterinnen/Bearbeitern können das Besoldungsamt A 9, Koordinatorinnen/Koordinatoren der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle mit mindestens 4 Bearbeiterinnen/Bearbeitern können das Besoldungsamt A 9 (Z) erreichen. Die Bearbeiterinnen/Bearbeiter in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen nehmen Aufgaben wahr, die weit über die im oben erwähnten Aufgabenkatalog genannten Arbeiten hinausgehen. So umfasst der Aufgabenbereich eines Mitarbeiters auch:

- Durchführen von Nachschauen nach § 27 b UStG
- Begleitende Arbeiten im Insolvenzverfahren (Auswerten der Berichte des Insolvenzverwalters, Schätzung für noch ausstehende Voranmeldungen, Durchführen von Vorsteuerberichtigungen, Fertigen von Feststellungsbescheiden)
- Durchführen der Fahrzeugeinzelbesteuerung
- Online-Abfragen und Eintragungen in Datenbanken (USLO, ZAUBER, LUNA)
- Erteilen von Auskünften zu telefonischen Anfragen rechtlicher Art (Ausfuhr, innersgemeinschaftliche Lieferungen, Rechnungsinhalt, Steuersatz, Steuerfreiheit, Fragen des § 13 b UStG)
- Detaillierte Belegprüfung
- Zuweisen von Fällen nach § 26 b UStG an die Bußgeld- und Strafsachenstellen
- Bearbeitung von Pfändungen und Abtretungen
- Erteilen von Prüfungsanregungen
- Bearbeitung der USt-Checklisten bei Neuaufnahmen

Angesichts der hohen Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer sind für eine sachgerechte Aufgabenerledigung Fachkenntnisse sowie eine Sensibilität für auffällige Sachverhalte erforderlich. Während Fachkenntnisse vermittelt werden können, kann die Sensibilität für auffällige Sachverhalte nur durch eine langjährige Tätigkeit in der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle erworben. Von daher muss es vorrangiges Ziel sein, Mitarbeiter in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen möglichst lange dort zu halten, um von deren Erfahrungen zu profitieren. Eine Anhebung der Stellenbewertung könnte diesem Ziel dienen, denn in den vergangenen Jahren haben Mitarbeiter häufig die Dienststelle verlassen, um beispielsweise eine lukrativere Stelle in der Arbeitnehmerveranlagung anzunehmen.

Es wird daher vorgeschlagen, für die Bearbeiterinnen/Bearbeiter der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen A 9-Stellen und für die Koordinatorinnen/Koordinatoren der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen einheitlich A 9 (Z)-Stellen zu schaffen.

Ohne die Umsetzung dieser Maßnahme kann die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle nicht dauerhaft gestärkt werden. Die Attraktivität der Dienststelle ist verknüpft mit der Möglichkeit, innerhalb des Aufgabenbereichs eine höherwertige Position erreichen zu können.

2.4.4. Personalumfang

Neben der Erledigung des Massengeschäftes muss für das Personal der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle Zeit bleiben für durchzuführende Einzelfallprüfungen. Durch die Veränderung des Umsatzsteuerrechts und die steigende Steuerkriminalität hat sich der erforderliche Zeitaufwand hierfür erheblich erhöht. Zudem sind bzw. werden weitere Aufgaben hinzukommen.

Darunter fällt zum einen die Bearbeitung der bundeseinheitlichen Checklisten zur Überprüfung von Neuaufnahmefällen in den Finanzämtern. Hier findet eine detaillierte Einzelfallbearbeitung statt, die bis in eine durchzuführende Nachschau nach § 27 b UStG münden kann. Diese Nachschauen werden bereits jetzt (zum Beispiel Finanzamt im Kiel-Süd) teilweise durch Mitarbeiter der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle vorgenommen. Weiterhin hat der Anstieg der Insolvenzen zu einer beträchtlichen Mehrarbeit in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen geführt. Im Vergleichszeitraum von 2000 bis 2006 ist die Zahl der Insolvenzen von 752 auf 2774 gestiegen. Zwar verursachen nicht alle Fälle auch Arbeiten in der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle, die durchzuführenden Tätigkeiten bei Insolvenzfällen (Durchsicht des Berich-

tes des Insolvenzverwalters, Anforderung und Überwachung von ausstehenden USt-Voranmeldungen, Schätzungen für noch ausstehende Voranmeldungszeiträume, Vorsteuerberichtigung nach § 17 Abs. 1 UStG, Fertigung von Feststellungsbescheiden) sind jedoch sehr zeitintensiv und erfordern daneben Abstimmungen mit anderen Dienststellen.

Zudem hat die Möglichkeit der Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen auf elektronischem Weg zu keiner nennenswerten Arbeitserleichterung in den Finanzämtern geführt. Nach wie vor werden viele Prüf- und Hinweisfälle erzeugt, weil das Programm ELSTER keine anwenderbezogene Plausibilitätskontrollen bietet (z. B: Umsatzsteuer nach § 13 b UStG und Vorsteuer nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 UStG).

Das landesweit eingesetzte Personal in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen wurde im Zeitraum 2000 bis 2007 von 63,1 auf 75,3 (Sollzahlen) angehoben. Die Hebung orientiert sich hauptsächlich an der Entwicklung der Fallzahlen (2000: 119.596, 2006: 138.296), nicht aber an der Entwicklung der Bedeutung der Umsatzsteuer.

Es wird daher vorgeschlagen, das eingesetzte Personal in den Voranmeldungsstellen zu erhöhen.

2.5. Risikomanagement

In der Entwicklung und Einführung von EDV-Risiko-Management-Systemen liegt ein wesentlicher Faktor zur Verhinderung von Steuerausfällen.

Zurzeit werden Steuerpflichtige im Allgemeinen nur dann geprüft, wenn der Fall durch die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle der Umsatzsteuersonderprüfung schriftlich gemeldet wird. Das Meldewesen wird dabei durch zahlreiche vorprogrammierte Prüfhinweise unterstützt. Diese Prüfhinweise müssen durch die Bediensteten in den Voranmeldungsstellen personell bearbeitet werden. Nur wenige Hinweise enthalten den ausdrücklichen Vorschlag, den Steuerfall der Umsatzsteuersonderprüfungsstelle zu melden. Ob eine Meldung an die Umsatzsteuersonderprüfungsstelle zweckmäßig ist, muss der Mitarbeiter im Innendienst - teilweise unter Einschaltung des Sachgebietsleiters - im jeweiligen Einzelfall unter umfassender Aktenauswertung selbst beurteilen. Durch das bisherige Meldeverfahren wurde in den letzten Jahren eine durchschnittliche Prüfungsquote von unter 1,5 Prozent aller Umsatzsteuerfälle erreicht. Diese Quote ist zu gering, um Umsatzsteuerbetrugsfälle flächendeckend zu ermitteln.

Da mit einer erheblichen Personalerhöhung im Istbestand der Prüfungsstellen nicht zu rechnen ist, müssen die Prüfungsfälle daher so effizient wie möglich ausgesucht werden.

Hierzu ist die Einführung von Parametern des Risikomanagements dringend erforderlich. Risikomanagement ist der planvolle Umgang mit Risiken. Diese müssen identifiziert, bewertet und in der Folge bewältigt werden. Erste Prüfhinweise aus dem Risikomanagementverfahren sind in anderen Bundesländern bereits im Einsatz. Die Pilotländer Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen haben hierfür Komponenten entwickelt, die konzeptionell, fachlich und technisch unterschiedliche Ansätze und Strategien verfolgen. In Bayern wurde ein regelbasiertes Entscheidungssystem (rbE-UStVA) entwickelt, mit dem alle eingehenden Umsatzsteuer-Voranmeldungen anhand von fachspezifischen Regeln bezüglich ihres typischen Risikos hinsichtlich einer Steuerverkürzung bewertet werden. Dieses Verfahren ist in einigen Ländern bereits im Einsatz und wird aufgrund der praktischen Feststellungen der Finanzämter evaluiert und einer detaillierten Überprüfung hinterzogen (z. B.: Niedersachsen). Nordrhein-Westfalen hat ein Verfahren zur Risikoanalyse mit dem Schwerpunkt der Aufdeckung von Umsatzsteuer-Karussellgeschäften (NEPOMUK) entwickelt. Das Verfahren des Landes Mecklenburg-Vorpommern (NEPTUN) ist ähnlich konzipiert wie das in Nordrhein-Westfalen, allerdings mit dem Schwerpunkt der Aufdeckung allgemeiner Betrugsfälle.

Grundlage für die Einführung eines Risikomanagementsystems ist die statistische Erhebung von Daten. In Schleswig-Holstein werden derzeit statistische Daten, die Hinweise auf eine wirksame Verwaltungshandlung im Bereich der Betrugsbekämpfung geben könnten, in den Voranmeldungsstellen nicht erhoben. Es wird auch nicht analysiert, ob und in welcher Zahl die maschinellen Prüf- und Hinweissfälle zu Feststellungen durch die Voranmeldungsstelle oder gar zu Mehrergebnissen in der Umsatzsteuersonderprüfung führen. Weiterhin fehlen Daten über die Zahl der Fälle, die aus anderen Dienststellen der Sonderprüfung zugeleitet werden. Letztendlich fehlen im Ergebnis die Informationen darüber, in welchem Umfang insgesamt prüfungsrelevante Sachverhalte zur Umsatzsteuersonderprüfung gelangen bzw. bereits durch die Voranmeldungsstellen überprüft werden.

Für eine umfassende Risikoanalyse sind die bisher vorhandenen Daten jedoch vollkommen unzureichend. Folgende Erhebungen sind erforderlich, um sicher notwendige Veränderungsmaßnahmen begründen zu können:

- Leistungen der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen
Die Voranmeldungsstellen führen auch einfache Prüftätigkeiten aus, zum Beispiel die Belegbearbeitung, die Bearbeitung der maschinellen Prüfhinweise, die etwaige Änderung des Erklärungsinhalts, die Auswertung von Feststellungen anderer Prüfungsdienste (Berichte der allgemeinen Bp und der Lohnsteuer-
eraußenprüfung) sowie die Durchführung von Nachschauen nach § 27 b UStG.
Die vermutlich nicht unerheblichen Ergebnisse dieser Arbeiten wurden bisher nicht beziffert. Dieses könnte durch die elektronische Speicherung eines Vergleichs der beantragten und veranlagten Werte erfolgen.
- Analyse der bisherigen Prüf- und Hinweiskfälle
Welche Fälle führen zu Änderungen? Entsprechende Erhebungen würden im Ergebnis die Masse der Hinweiskfälle reduzieren
- Verstärkte Entwicklung von Prüf- und Hinweiskfällen auch im Bereich von Bescheiden mit Nachzahlungen
Vielfach unterlaufen Steuerpflichtige (bewusst) Prüfungshandlungen dadurch, dass sie geringe Nachzahlungsbeträge oder nur geringe Erstattungen einkalkulieren, um den maschinellen Anstoß einer Überprüfung zu vermeiden
- Erarbeitung neuer Hinweiskfälle aufgrund praktischer Erfahrungen
Die Auswertung und Analyse der Erfahrungen ist vor dem Hintergrund der begrenzten Personalressourcen, der Zahl der insgesamt vorhandenen Unternehmer und unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit (keine unnötigen Prüfungen) unumgänglich (Risikobranchen, Prüffelder in durchgeführten Umsatzsteuersonderprüfungen und Betriebsprüfungen).
- Analyse der Prüfungsanregungen
Welche Dienststellen sorgen für die Zuleitungen? Sind ggf. wegen der geringen Zahl der Zuleitungen aus den Veranlagungsstellen dort Wissens- oder Informationsdefizite vorhanden? Wie ist darauf zu reagieren?
- Analyse der Prüfungshandlungen in Bezug auf Feststellungen in anderen Steuerarten
Viele Feststellungen im Bereich der Umsatzsteuer haben im Regelfall auch Auswirkungen auf den ertragsteuerlichen Bereich

- Analyse der durchgeführten Sonderprüfungen und Betriebsprüfungen
Welche Prüfungen führen zu Mehrergebnissen? Handelt es sich um bestimmte Branchen?

Wichtig ist an dieser Stelle der Hinweis, dass die Erhebung dieser Daten in erster Linie zu einer effizienteren Auswahl der Prüfungsfälle im Innen- und Außendienst und damit einhergehend zu einem effizienteren Einsatz des vorhandenen Personals sorgt.

Diese Daten können der eine wichtige Faktor für eine effizientere Fallauswahl sein; der andere Faktor bleibt die Qualität der mit der Umsatzsteuer befassten Bearbeiter, vor allem die der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen (siehe dazu Tz. 2.4.3.).

Daneben ergeben sich begleitende Vorteile. Vergleichbare statistische Daten werden erstmals erhoben, da bestimmte Prüfungstätigkeiten (zum Beispiel im Innendienst) bisher überhaupt nicht ausgewertet oder beziffert wurden.

Es darf aber **nicht** der Eindruck erweckt werden, dass Ergebnisse planbar werden oder (unbegrenzt) gesteigert werden können. Die Tätigkeit der mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen hat in erster Linie auch eine präventive Wirkung. Die Überprüfung von Umsatzsteuerfällen dient auch der Vorbeugung von Verlusten beim Steueraufkommen und dessen Sicherung und sollte bei gegebenem Anlass auch dann durchgeführt werden, wenn die Prüfung der Umsatzsteuer selbst im Einzelfall kein Mehrergebnis erwarten lässt (vgl. BMF-Schreiben vom 07.11.2002, BStBl 2002 I S. 1366). Die Zahl der Null- oder Bagatellfälle mag dabei im Vergleich zur allgemeinen Bp hoch erscheinen, die Präventivwirkung darf dabei jedoch nicht unterschätzt werden.

2.6. Begrüßungs-Nachschau

Um das systembedingte Steuerausfallrisiko zu minimieren, bedarf es insbesondere bei Neugründungen einer zeitnahen Risikoanalyse des Unternehmens. Dazu reicht der rein maschinelle Abgleich der vorhandenen Zahlen nicht aus. Die inzwischen eingeführten Checklisten liefern erste Angaben für die Einstufung in Risikoklassen. Dabei sollte der Fragenkatalog um die Frage nach Bargeschäften ergänzt werden. Ergänzend zur bisherigen Verfahrensweise sollte sich eine Nachschau nach § 27 b

UStG („Begrüßungsnachschaу“) anschließen, wenn sich aus den Befragungen ergibt, dass es sich bei dem Steuerpflichtigen um eine Person handelt, der einer Risikobranche angehört (z.B.: Unternehmen mit überwiegend Bargeschäften, kleine Handwerksbetriebe, Dienstleistungsbetriebe mit privaten Auftraggebern). Durch ein entsprechendes Vorgehen könnten zeitnah risikogerechte Maßnahmen zur Eingrenzung der Gefahr von Steuerausfällen ergriffen werden.

Hilfreich wäre zum einen die Aushändigung eines Merkblatts, in dem der Steuerpflichtige insbesondere auf seine Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten nach § 146 Abs. 1 AO und § 147 Abs. 6 AO hingewiesen wird. Ferner sollten bei der Nachschau von Betrieben mit überwiegend Bargeschäften folgende Informationen aufgenommen werden:

- Wird eine elektronische Registrierkasse verwendet?
- Welcher Registrierkassentyp wird eingesetzt?
- Ist eine Bedienungsanleitung für die Registrierkasse vorhanden?
- Gibt es mehrere Kassen?
- Wer hat welchen Zugriff auf die Kasse(n)?
- Wie werden die täglichen Kasseneinnahmen aufgenommen?
- Wer bucht diese zu welchem Zeitpunkt in welchem System?

Durch diese in der „Begrüßungsnachschaу“ durchgeführten Maßnahmen wird zum einen bei den Steuerpflichtigen eine verbesserte Sensibilität für den Umfang der zu führenden Aufzeichnungen erreicht. Zum anderen ergeben sich für das Finanzamt weitere Erkenntnisse zur Risikoeinstufung dieses Steuerpflichtigen. Die nachfolgende erste Prüfung (ggf. auch unter Einsatz der unter Tz. 4.7. erwähnten Software) kann dadurch mit wesentlich geringerem Aufwand durchgeführt werden. Außerdem wird die Durchsetzung etwaiger Prüfungsfeststellungen erleichtert, da der Steuerpflichtige durch das Merkblatt und die Befragungen schon auf seine steuerlichen Pflichten hingewiesen wurde.

2.7. Sachliche Ausstattung

Im Rahmen der Bearbeitung von Neuaufnahmen und der sachgerechten Belegbearbeitung ist es erforderlich, die erforderlichen Ermittlungen bzw. Bearbeitungen am Arbeitsplatz selbst durchführen zu können. Unnötige Dienstgänge fallen in der Voranmeldungsstelle wegen der hohen Zahl der zu bearbeitenden Fälle besonders ins

Gewicht. Es ist daher erforderlich, dass jeder PC mit Internet-Anschluss versehen wird (inzwischen landesweit umgesetzt). Einen maßgeblichen Anteil an der erfolgreichen Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs stellt für die Praxis die Informationsweitergabe dar. Eine wichtige Form der Informationsweitergabe ist die Versendung von Kontrollmaterial. Die Möglichkeiten einer Optimierung des Kontrollmitteilungssystems für die Umsatzsteuer hängen stark vom technischen Umfeld bei der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle ab. Um zeitaufwändige Mehrarbeit zu vermeiden, sollte für jede Umsatzsteuervoranmeldungsstelle ein Scanner (oder ein Kopiergerät) beschafft werden, damit Originalbelege eingescannt oder kopiert und als Kontrollmaterial für andere Dienststellen zur Verfügung gestellt werden können. Durch die Möglichkeit eines schnellen Einscannens oder Kopierens dürfte die Anzahl der Kontrollmitteilungen deutlich steigen.

Wichtig ist auch die räumliche Unterbringung der Voranmeldungsstelle. Da für eine effektive Tätigkeit die Zusammenarbeit mit dem Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter und der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle erforderlich ist, sollten diese Dienststellen - möglichst auch unter Anbindung der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle - im räumlichen Zusammenhang in den Finanzämtern untergebracht werden.

Besonders problematisch stellt sich derzeit die Situation in den zusammen gelegten Finanzämtern dar, die weiterhin als „Zwei-Häuser-Modell“ (insbesondere Nordfriesland) geführt werden. Hier gibt es eine städtische Trennung zwischen der Unterbringung der Voranmeldungsstelle und des Hauptsachbearbeiters, die selbst bei gutem Willen aller Beschäftigten der beteiligten Dienststellen eine fruchtbare Zusammenarbeit unmöglich erscheinen lässt. Hier ist dringend Abhilfe geboten.

2.8. Attraktivität des Arbeitsplatzes

Die hohe Kompetenz der Bediensteten in den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen ist zentrale Voraussetzung für die verbesserte Bearbeitung der Umsatzsteuervoranmeldungen. Das Anforderungsprofil an die dort eingesetzten Bediensteten hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Der Aufgabenkatalog für die Umsatzsteuervoranmeldungsstelle beschreibt nur unvollständig die tatsächlich von allen Bearbeitern zu verrichtenden Tätigkeiten. Die Aufgaben gehen weit über einfache Ablagetätigkeiten hinaus und sind heute sehr vielfältig. Der Umfang der Prüfung ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig. Es sind z.B. Unterlagen anzufordern, Gespräche mit Steu-

erberatern und Steuerpflichtigen zu führen oder Daten aus unterschiedlichen Datenbanken abzufragen. Anhand dieser zusätzlichen Informationen erfolgt die Entscheidung, ob die Angaben in der Voranmeldung schlüssig sind oder ob eine Sonderprüfung oder Nachschau erforderlich ist. Nachschauen können ebenso wie die Begrüßungsnachschaun teilweise von den Bediensteten der Voranmeldungsstellen erledigt werden.

Der Aufgabenkatalog in der DA-UVSt hat dazu geführt, dass einerseits weniger qualifiziertes Personal in den Voranmeldungsstellen eingesetzt wurde. Andererseits war aber auch die dort beschriebene Tätigkeit für viele unattraktiv, da diese als eintönig und wenig anspruchsvoll angesehen wurde. Dieser Ruf haftet den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen noch heute zu Unrecht an.

Es ist daher wichtig zur Verbesserung der Attraktivität der Arbeitsplätze in den Voranmeldungsstellen zweigleisig zu verfahren. Ein wesentlicher Bestandteil muss die verbesserte Bewertung der Arbeitsplätze in den Voranmeldungsstellen sein (siehe auch Tz. 2.4.3.). Die Attraktivität der Arbeitsplätze steigt auch durch die Erweiterung der Aufgaben. Hierzu zählt die Möglichkeit, auch Umsatzsteuer-Nachschaun nach § 27 b UStG (so auch in der aktualisierten Dienstanweisung für die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle vorgesehen) durchführen zu können und damit teilweise im Außendienst tätig zu sein. Da eine Außendiensttätigkeit für eine(n) Beamtin(en) des mittleren Dienstes nach wie vor eine exponierte Stellung schafft, dürfte der Anreiz groß sein, eine derartige Stelle zu bekleiden.

Daneben ist der Fortbildungsbedarf für die Bediensteten in den Voranmeldungsstellen immens. Es ist durch die Umsatzsteuerhauptsachbearbeiter sicher zu stellen, dass durch eine stetige Fortbildung den Bediensteten das notwendige Fachwissen vermittelt wird. Die Aufgabenbeschreibung des Hauptsachbearbeiters enthält schon eine entsprechende Aufgabe; diese ist in allen Finanzämtern durch die Vorgesetzten einzufordern.

2.9. Statistik

Die Mitarbeiter der Umsatzsteuervoranmeldungsstellen führen in vielen Fällen Einzelbearbeitungen durch. Diese bestehen in der Anwendung einfacher Rechtsfragen bis hin zu einer umfassenden Belegprüfung bei kleineren Unternehmen. Bei dieser Bearbeitung werden beträchtliche Ergebnisse erzielt, die bisher statistisch nicht er-

fasst wurden. Die Ermittlung dieser Ergebnisse kann den Stellenwert der Dienststelle und damit auch die Motivation der Mitarbeiter positiv beeinflussen. Zudem sollte erwogen werden, die Zahl der umfassenden Überprüfungen im Innendienst und deren Ergebnisse zumindest nachrichtlich in der Statistik für durchgeführte Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zu erfassen (siehe auch Tz. 4.5.).

3. Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter

3.1. Einbindung in das Einheitssachgebiet (ES)

Der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter ist innerhalb des Finanzamtes zentraler und verantwortlicher Ansprechpartner für alle Fragen im Zusammenhang mit der Umsatzsteuer, folglich also auch für die Betrugsbekämpfung. Diese Zuständigkeit umfasst den steuerlichen Einzelfall, die allgemeine Information von anderen Stellen im Finanzamt sowie die Kommunikation und den Informationsaustausch mit anderen Behörden. Zur Erfüllung dieses Aufgabenbereiches ist es unumgänglich den Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter auch an zentraler Stelle einzusetzen. Er ist daher dem Einheitssachgebiet ES zuzuordnen. In der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle findet die erste Begegnung mit dem Unternehmer statt. An dieser Stelle stehen die ersten Informationen für die weiter erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung.

3.2. Räumlicher Zusammenhang

Der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter sollte in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Umsatzsteuervoranmeldungsstelle untergebracht werden. Eine effiziente Kommunikation und Informationsaustausch lässt sich nur gewährleisten, wenn keine räumlichen Behinderungen existieren. Die teilweise in den zusammengelegten Finanzämtern vorhandene Sachlage, Umsatzsteuervoranmeldungsstelle und Umsatzsteuerhauptsachbearbeiter in verschiedenen Orten untergebracht zu haben, verhindert eine effiziente Bearbeitung der Einzelfälle.

3.3. Dienstbesprechungen

Der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter sollte für eine stärkere Vernetzung und Zusammenarbeit der einzelnen mit der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung befassten Dienststellen sorgen. Teilweise soll dies bereits über die Organisation der Dienststellen (Schwerpunktteams, Umsatzsteuervoranmeldungsstelle, Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle, Steuerlibero) geschehen. Darüber hinaus ist es jedoch wichtig, die Verantwortlichkeit für eine ordentliche Kommunikation, für einen intensiven Informationsaustausch und für Wissenstransfers zwischen den Dienststellen im Bereich der Umsatzsteuer zu personifizieren. Neben der Beratung in den Dienststellen des Einheitssachgebiets ES soll der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter auch die anderen mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen informieren und unterstützen. Dies soll durch die Teilnahme an Dienstbesprechungen geschehen. Insbesondere bei Dienstbesprechungen im Bereich der Bp und der Steuerfahndungsstelle sollte ein ständiger TOP Umsatzsteuer unter Teilnahme des Umsatzsteuerhauptsachbearbeiters erörtert werden. Daneben ist der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter auch zu den Besprechungen der Schwerpunktteams (SPT) hinzuzuziehen, soweit er nicht selbst Mitglied des SPT ist. Durch diese Maßnahmen werden die Erfahrungen aller mit der Umsatzsteuerbefassten Dienststellen einer zentralen Person, nämlich dem Umsatzsteuerhauptsachbearbeiter, bekannt und können in geeigneter Weise weitergegeben und ausgewertet werden. Durch diesen Informationsaustausch dürfte eine qualifizierte Bearbeitung der risikobehafteten Fälle sichergestellt sein.

Ausführungen zur Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen ergeben sich auch aus Tz. 5.2.3. und Tz. 5.2.4..

4. Umsatzsteuer-Sonderprüfer

4.1. Einbindung in das Einheitssachgebiet ES

Die weitaus überwiegende Zahl der durchgeführten Umsatzsteuer-Sonderprüfungen wird auf Grund von Anregungen aus den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen durchgeführt. Allein dieser Umstand empfiehlt bereits eine sachliche wie räumliche Anbindung an diese Dienststelle. Über prüfungsrelevante Sachverhalte kann so wesentlich effizienter kommuniziert werden, sodass risikobehaftete Fallkonstellationen schneller und intensiver geprüft, während einfache Sachverhalte durch den einen

oder anderen Tipp auch durch die Mitarbeiter der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle bearbeitet werden können.

4.2. Zeitlicher Einsatz

Mit dem Erlass zur Einrichtung der SPT empfiehlt das Ministerium, Umsatzsteuer-Sonderprüfer möglichst ausschließlich in diesem Aufgabenbereich einzusetzen. Diese Vorgabe mag bei größeren Ämtern zumindest für einen Teil der als Umsatzsteuer-Sonderprüfer eingesetzten Kollegen auch akzeptabel und praktikabel sein. Sie entspricht aber nicht der Leitlinie dieses Konzeptes, nämlich die Zusammenarbeit durch eine Vernetzung der Dienststellen zu verbessern und zu optimieren. Die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen ist durch mehrere von der OFD oder dem Finanzministerium verfasste Verfügungen und Erlasse (z. B. Verfügung über die Grundsätze der Zusammenarbeit der Amtsbetriebsprüfungsstellen mit den Veranlagungsstellen) geregelt worden. Diesen Regelungen zufolge soll eine intensive Zusammenarbeit zwischen allen Dienststellen stattfinden. Die Umsetzung dieser Regelungen wurde in der Praxis aus unterschiedlichen Gründen entweder nicht oder nur unzureichend vorgenommen.

Eine Maßnahme zur Verbesserung der Zusammenarbeit kann darin liegen, Umsatzsteuer-Sonderprüfer auch zu einem gewissen Zeitanteil (Vorschlag 20 Prozent) als Betriebsprüfer einzusetzen. Die Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung macht an den Grenzen einer Dienststelle nicht halt. Gerade auch in der Betriebsprüfungsstelle werden umsatzsteuerlich relevante Vorgänge geprüft. Allein deswegen ist es wichtig, durch den Personaleinsatz und das Know-how aus der Umsatzsteuer-Sonderprüfung die Betriebsprüfungsstelle zu stärken. Der Einsatz dürfte aber ebenso für den umgekehrten Informationsweg (aus der Betriebsprüfungsstelle) erhebliche Bedeutung haben.

Hinzu kommt noch der bei kleineren Ämtern häufig auftretende Aspekt, dass sich die Umsatzsteuer-Sonderprüfer mit der Masse der zu prüfenden Fälle nicht ihrem steuerlichen Wissen entsprechend genügend gefordert fühlen, da oft lediglich geringfügige Beanstandungen bei den Prüfungen vorzunehmen sind. Gerade für diese Prüfer kann es sowohl reizvoll wie sinnvoll sein, sie teilweise auch mit der Durchführung von Betriebsprüfungen zu betrauen (siehe dazu auch Tz. 4.4.).

4.3. Einarbeitungszeit

Das Gesamtkonzept des Finanzministeriums vom 16.08.2007 zur Einarbeitung und Fortbildung der in den Außendienststellen eingesetzten Mitarbeiter sieht eine unterschiedlich lange Einarbeitungszeit der in der Betriebsprüfungsstelle eingesetzten Mitarbeiter (9 Monate) und der in der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle eingesetzten Mitarbeiter (6 Monate) vor. Diese unterschiedliche Vorgehensweise wäre zwar bei einem gemäß Tz. 4.2. vorgenommenen gemischten Einsatz der Umsatzsteuer-Sonderprüfer obsolet, sollte jedoch nach fachlichen Gesichtspunkten ohnehin auf eine einheitliche Einarbeitungszeit von 9 Monaten geändert werden.

Sowohl Betriebsprüfer wie Umsatzsteuer-Sonderprüfer müssen die EDV-spezifischen Lehrgänge (BpA-Euro, IDEA) besuchen, da diese EDV-Anwendungen in der Praxis für beide Gruppen bedeutsam sind. Auch die Umsatzsteuer-Sonderprüfer führen Betriebsprüfungen durch, insbesondere dann, wenn ein Übergang zu einer allgemeinen Betriebsprüfung angezeigt ist. Weitere im ersten Jahr des Fortbildungskonzepts angebotene Lehrgänge sind ebenfalls für beide Prüfergruppen interessant (Grundlehrgang, Einzelfirma, Lehrgang „Düssel“, Lehrgang „Rothenburger“), da bei diesen Lehrgängen Inhalte vermittelt werden, die insbesondere für unerfahrene Prüfer Bedeutung haben.

4.4. Einsatz von Prüfern des mittleren Dienstes

Derzeit ist der Einsatz von Mitarbeitern des mittleren Dienstes in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zwar nicht vorgesehen, wird aber toleriert. Bei einer Neubesetzung ist nur der Einsatz von Mitarbeitern des gehobenen Dienstes vorgesehen.

Die der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zugewiesenen Fälle fordern jedoch einen Einsatz von Mitarbeitern des mittleren Dienstes geradezu heraus. Ein großer Teil der Prüfungsanregungen erfordert keine umfangreichen Ermittlungen. Diese Fälle können durch Mitarbeiter des mittleren Dienstes bearbeitet werden, zumal mit dieser Maßnahme gleichzeitig das Motivationsproblem der Prüfer des gehobenen Dienstes (vgl. Tz. 4.2.) gelöst wäre.

Zudem wäre auch die Fluktuation der in der Dienststelle tätigen Mitarbeiter geringer, da die Mitarbeiter des mittleren Dienstes weniger als die des gehobenen Dienstes nach einer Tätigkeit in der Betriebsprüfungsstelle streben würden.

Die bisherige Regelung, Beamte des mittleren Dienstes zwar für die allgemeine Betriebsprüfung, nicht aber für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung vorzusehen, ist angesichts des größeren Aufgabenumfangs eines Betriebsprüfers nicht nachzuvollziehen. Hinsichtlich der Aufgabenerledigung kann eine deutliche Abschichtung vorgenommen werden, die andere Kriterien als die in der allgemeinen Betriebsprüfung übliche Größenklasseneinteilung zu beinhalten hat. Dazu ist eine Abschichtung nach dem Schwierigkeitsgrad zu treffen. Hierzu sollte ein Katalog entsprechend dem Muster für die allgemeine Betriebsprüfung (Übersicht zur Protokollnotiz Nr. 4a-d der Anlage 1a zum BAT, Fach I B 2 in der DA-Bp) entwickelt werden. Insoweit entsteht durch den Einsatz von Beamten des mittleren Dienstes auch kein Widerspruch zur Verbesserung der Dienstpostenbewertung in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung (Besoldungsgruppe A 12).

4.5. Zusätzliche Erhebungen für die Statistik

Die Leistungen der Umsatzsteuer-Sonderprüfung können mit den derzeit für die Statistik erhobenen Daten nicht transparent dargestellt werden. Die Statistik mit den bisher erhobenen Kennzahlen kann nicht als Steuerungsinstrument zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung genutzt werden, weil sie wesentliche Aspekte nicht berücksichtigt. Dies sind vor allem:

- Leistungen der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle bei der Bearbeitung von Einzelfällen
- Umfang der Bearbeitung der maschinellen Prüfhinweise durch die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle
- Bedeutsame Einzelfälle, die das Mehrergebnis wesentlich prägen

Durch die Nichterhebung der Daten für diese Faktoren sind sowohl das Mehrergebnis wie auch die Prüfungsdichte nicht aussagekräftig und damit als Vergleichsmaßstab ungeeignet.

Hinsichtlich der Erhebung der Mehrergebnisse wurde für das Jahr 2007 erstmalig eine Schichtung entsprechend der Datenerhebung in der Betriebsprüfungsstelle vorgenommen. Mehrergebnisse, die nicht realisiert werden können, werden jedoch nach wie vor nicht differenziert erfasst.

Ferner fehlen vollständig Daten zur Auswahl der Prüfungsfälle durch die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle aufgrund maschineller Hinweise oder sonstiger Kriterien.

Daten aus Zuleitungen anderer Dienststellen sind ebenfalls nicht vorhanden. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Tz. 2.5. verwiesen.

Die Problematik der Aussagefähigkeit der bisher für die Statistik erhobenen Daten ist durch die Arbeitsgruppe „Kernkennzahlen“ aufgegriffen worden.

Wichtig ist dabei eine ganzheitliche Betrachtung. Die Statistik der Umsatzsteuer-Sonderprüfung darf nicht alleiniger Maßstab für eine erfolgreiche Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung sein. Auch andere Dienststellen tragen maßgeblich dazu bei. In einigen Finanzämtern erfolgt eine sehr intensive individuelle Bearbeitung durch die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle. Die Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle des Finanzamts Eutin (später Ostholstein) hat zum Beispiel im Jahr 2007 durch Berichtigungen des Erklärungsinhalts ein Mehrergebnis von ca. 845.000 € erzielt (zum Vergleich: Mehrergebnis der USt-Sonderprüfung des Finanzamts Ostholstein für 2007: 500.000 €; durchschnittliches Mehrergebnis der USt-Sonderprüfung der Finanzämter (ohne KSt) in 2006: 577.000 €). In anderen Finanzämtern wurden vorwiegend Betriebe mit Bargeschäften im Prüfungsgeschäftsplan der Betriebsprüfungsstelle berücksichtigt. Hier ist ein erhebliches umsatzsteuerliches Mehrergebnis in der Statistik der Klein- und Kleinstbetriebe enthalten.

4.6. Datenzugriff

Für eine effektive Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung ist es wichtig, den mit der Prüfung risikobehafteter Steuerfälle betrauten Personen auch nach Einführung von EOSS landesweite Rechercherechte einzuräumen.

Der „kleine Cross-Check“ (Prüfung der umsatzsteuerlichen Erfassung von Vorleistungen und des Leistenden) ist in sehr vielen Fällen bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung notwendig.

Nach derzeitigem Sachstand ist vorgesehen, den Mitgliedern der Schwerpunktteams und ihren Vertretern landesweite Rechercherechte einzuräumen sind. Die Umsatzsteuer-Sonderprüfer, die nicht den Umsatzsteuer-Schwerpunktteams angehören, soll nur durch eine temporäre Zuständigkeitsübertragung für den Einzelfall die Möglichkeit der landesweiten Recherche eröffnet werden. Da der kleine „Cross-Check“ für eine effektive Steuerbetrugsbekämpfung unumgänglich ist, wird er derzeit noch in vielen Fällen angewendet. Das Prüfungsverfahren wird erheblich beschleunigt und umfangreicher Schriftverkehr vermieden. Es ist daher die Möglichkeit der landeswei-

ten Recherche für alle Umsatzsteuer-Sonderprüfer zu ermöglichen.

Anmerkung für die Betriebsprüfung:

Die effektive Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs ist nicht auf die Umsatzsteuer-Sonderprüfung beschränkt. Auch bei einer Betriebsprüfung gibt es bei vielen Prüfungsfällen die Notwendigkeit zu Recherchearbeiten in einer Vielzahl von Fällen. So ist dies für die Überprüfung der Vorsteuerabzugsberechtigung (gleicher Mechanismus wie bei der Sonderprüfung) oder zum Beispiel für die Überprüfung von „Fremdleistungen“ im Baugewerbe im Einzelfall unerlässlich. Weiterhin ist zu bedenken, dass im Rahmen von Betriebsprüfungen auch im Bereich der Finanzämter häufig Unternehmen mit einer konzernähnlichen Struktur geprüft werden, bei denen die Zuständigkeiten über den jeweiligen Finanzamtsbezirk hinausgehen. Daher ist für die Betriebsprüfung zumindest die temporäre Zuordnung von landesweiten Rechercherechten durch die Geschäftsstelle nach schriftlicher Anforderung durch den Sachgebietsleiter zu gewähren, um die Erledigung der Prüfung deutlich zu beschleunigen und unnötigen Schriftverkehr zu vermeiden.

4.7. Prüfung der risikobehafteten Fälle

Mit der Durchführung des Risikochecks in der Neuaufnahmestelle (siehe Tz. 2.3.) und der „Begrüßungsnachschau“ (siehe Tz. 2.6.) sind erste Maßnahmen getroffen worden, ob das Unternehmen als risikobehafteter Fall einzustufen ist. Dabei dürfte es sich insbesondere um kleinere Betriebe, die vorwiegend Bargeschäfte tätigen, handeln. Die Zahl der Klein- und Kleinstbetriebe ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Allein bei der Einordnung der Betriebe zum 1.1.2007 hat sich der Bestand der Klein- und Kleinstbetriebe im Vergleich zur vorherigen Einstufung zum 1.1.2004 von 182.736 auf 209.102 Betriebe erhöht (Zunahme ca. 17%). Ferner ist auch die Zahl der Betriebe gestiegen, deren Tätigkeit - aus welchen Gründen auch immer - im letzten Prüfungsturnus beendet wurde. Nach der für das Jahr 2006 aufgestellten Statistik werden in Schleswig-Holstein Kleinbetriebe in 20 Jahren, Kleinstbetriebe in 66 Jahren einmal geprüft. Die steigenden Zahlen im Bestand lassen befürchten, dass sich der Prüfungsturnus zukünftig weiter verschlechtern wird. Zudem haben Untersu-

chungen des Instituts für Mittelstandsforschung für das Jahr 2006 ergeben, dass in Deutschland 471.300 Unternehmen gegründet und 430.700 Unternehmen liquidiert wurden (Saldo: 40.500). Ein Vergleich mit den Erhebungen für das Jahr 1991 (Gründungen: 531.000; Liquidationen: 308.000; Saldo: 223.000) zeigt, dass sich der Unternehmensbestand wesentlich schneller umwälzt. Die Wahrscheinlichkeit, dass etliche Betriebe während ihrer Existenz gar nicht geprüft werden, steigt damit beträchtlich.

Eine vollständige Prüfung der sich im Unternehmensbestand befindenden Unternehmen ist aufgrund der begrenzten Personalressourcen nicht möglich. Es muss daher eine Auswahl gefunden werden. Bisher erfolgte diese Auswahl entweder nach dem Zufallsprinzip (Aufstellung des Prüfungsgeschäftsplans, wobei teilweise auch hier besondere Branchen „bevorzugt“ auf den Plan gesetzt wurden), durch Anregungen aus den Veranlagungsstellen („Bedarfsprüfungen“) oder aufgrund von Anregungen aus der Umsatzsteuervoranmeldungsstelle (Umsatzsteuer-Sonderprüfungen).

Prüfungserfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Betriebe, die (überwiegend) Bargeschäfte tätigen, mit einem überdurchschnittlich hohen Steuerausfallrisiko behaftet sind. Prüfungen in diesen Branchen führen häufig zu weit über dem Durchschnitt liegendem Mehrergebnissen; dabei nimmt die Umsatzsteuer teilweise einen Teil von 30 bis 50 Prozent am steuerlichen Gesamtergebnis ein. Begründet ist dies häufig in der Feststellung von zusätzlichen Einnahmen durch Hinzuschätzung von Erlösen. Nicht erklärte Erlöse führen bei der Umsatzsteuer immer direkt zu Steuerausfällen, während die ertragsteuerliche Auswirkung durch noch nicht ausgenutzte Freibeträge nur begrenzt oder gar nicht eintritt.

Es ist daher dringend erforderlich, im Rahmen des Risikomanagements diese Risikobetriebe herauszufiltern. Dabei ist darauf zu achten, dass die Prüfungen zeitnah erfolgen. Häufig ergeben sich aufgrund der Art und Höhe der Feststellungen und der Tatsache, dass der Prüfungszeitraum in nicht wenigen Fällen ausgedehnt werden muss, Steuernachzahlungen, die vom Steuerpflichtigen nicht mehr gezahlt werden können. Auf diese Weise entstehen der Verwaltung einerseits zusätzliche Kosten (Tätigkeiten der Stundungs- und Vollstreckungsstellen), andererseits kommt es auch zu tatsächlichen Steuerausfällen.

Bei risikobehafteten Betrieben sollte daher als nächster Schritt nach Ablauf eines Jahres nach Gründung des Unternehmens eine Umsatzsteuersonderprüfung durch-

geführt werden. Ergäben sich Auffälligkeiten, dürften die Steuernachzahlungen noch nicht so beträchtlich und für den Steuerpflichtigen bezahlbar sein.

Diese Prüfungen könnten mit Hilfe der Revisionssoftware IDEA als summarische Risikoprüfung an in elektronischer Form vorliegenden Buchführungen durchgeführt werden. Diese summarische Prüfung würde pro Fall an einem Prüfungstag erfolgen können. Sie würde zur Risikominimierung beitragen, Steuerausfälle verhindern und für einen ökonomischen Prüfeinsatz sorgen.

Das Verfahren der „Summarischen Risikoprüfung“ wird derzeit unter Federführung des Finanzministeriums in den Finanzämtern Kiel-Nord, Kiel-Süd, Dithmarschen, Elmshorn und Itzehoe pilotiert.

In der Gesamtbetrachtung wird durch den Neuaufnahme-Check, der sich anschließenden Begrüßungsnachschau und der zeitnahen Umsatzsteuersonderprüfung ein Prüfungs- und Sanktionsmechanismus für die risikobehafteten Prüfungsfälle erzeugt, wodurch zukünftig der Steuerbetrug und Steuerausfall im Ergebnis deutlich reduziert werden dürfte.

5. Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter

5.1. Leiter des Einheitssachgebietes (ES)

Der Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter ist als Sachgebietsleiter des Sachgebietes ES einzusetzen. Durch die umfassende Zuständigkeit für die Lohnsteuer- und Umsatzsteuerstellen ist er die zentrale Informationsstelle für diesen Bereich und in der Lage, Verwaltungsabläufe optimal zu steuern. Informationen, die in der Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle oder Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle vorliegen und für die andere Dienststelle von Interesse sind, können auf kurzem Wege ausgetauscht werden. Die Lohnsteuer-Außenprüfer fertigen schon jetzt zahlreiche Kontrollmitteilungen für die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Durch die Einbindung in das Sachgebiet des Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiters und die Verbindung mit den Umsatzsteuer-Dienststellen dürfte für diesen Bereich eine weitere, qualifizierte Verbesserung des Informationsaustauschs erreicht werden.

5.2. Koordination im Bereich der Umsatzsteuer

5.2.1. Prüfungsanregungen

Der Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter ist aufgrund seiner umfassenden Zuständigkeit in der Lage, die aus der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle und den übrigen Dienststellen eingehenden Prüfungsanregungen sachgerecht zu verteilen. Dabei kommen als Maßnahmen sowohl die Nachschau als auch die Sonderprüfung (hier können je nach Schwierigkeitsgrad Prüfer des mittleren und gehobenen Dienst einsetzt werden) als auch eine allgemeine Betriebsprüfung in Betracht. Durch die Vertretungstätigkeit für den Bp-Sachgebietsleiter (siehe Tz. 5.4.) dürften auch für eine derartige Maßnahme entsprechende Kontakte bestehen.

5.2.2. Kontrollmitteilungen

Kontrollmitteilungen sind ein wichtiges Instrument für den Informationsaustausch zwischen den Dienststellen der Finanzämter. Sie sind dafür geeignet, zügig steuerliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken und ein Risikopotential einzuschätzen. Noch immer gibt es keine Vorgaben, wie (hier gibt der Vordruck allenfalls eine Orientierungshilfe), wann und in welchen Fällen Kontrollmitteilungen zu erstellen sind. Kontrollmitteilungen sollten auch in der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstelle erstellt werden, denn mit ihnen wird eine prophylaktische Wirkung erzielt. Diese ist umso größer, je intensiver die Kontrolldichte der Finanzverwaltung ist. Letztlich führt dies zu einer Erhöhung der Steuerehrlichkeit. Kontrollmitteilungen können insbesondere überall dort geschrieben werden, wo durch den Steuerpflichtigen Originalbelege vorgelegt werden. Neben den Außendiensten stehen insbesondere den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen Belege zur Einsichtnahme und Prüfung zur Verfügung. Um im Massenverfahren gerade aus diesem Arbeitsbereich vermehrt Kontrollmaterial zu erhalten, ist es wichtig, diese Dienststellen mit entsprechender Technik am Arbeitsplatz (Scanner oder Kopiergerät) der Mitarbeiter auszustatten, damit diese zusätzliche Arbeit ohne größeren Zeitaufwand erledigt werden kann. Die Bereitschaft zum Verfassen von Kontrollmitteilungen dürfte mit abnehmender Arbeitsbelastung steigen. Zum anderen ist aber auch die systematische Bearbeitung des Kontrollmaterials zu regeln. Eine Überprüfung des Erfolgs oder Misserfolgs der Kontrollmitteilungen findet bisher nicht statt. Lediglich im Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung wird die Auswertung der durch die Prüfer erstellten Kontrollmitteilungen verfolgt, weil die Er-

gebnisse in das Gesamtmehrergebnis mit einfließen. Eine einheitliche Bearbeitung von Kontrollmitteilungen erfolgt zurzeit nicht. Immer wieder wird bei Außenprüfungen festgestellt, dass Kontrollmitteilungen gar nicht, verspätet oder sachlich falsch ausgewertet wurden. Voraussetzung für eine (zügige) Auswertung der Kontrollmitteilungen ist zunächst, dass diese so gestaltet sind, dass die auswertende Stelle den Sachverhalt auch zutreffend beurteilen kann. Um die Auswertung selbst jedoch sicher zu stellen, sollte die Kontrollmitteilung an den (Haupt)-sachgebietsleiter der Bp oder an den Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter geschickt werden. Diese bestimmen die Art der Auswertung (Innendienst oder Außendienst, USt-Sonderprüfung, USt-Nachschau oder Betriebsprüfung) und überwachen je nach Bedeutung des Einzelfalles die Auswertung. Eine Rückmeldung sollte nicht erfolgen, weil diese nur zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursacht. Beide Sachgebietsleiter stehen auch in der Verantwortung, durch Schulungen im Rahmen von Dienstbesprechungen der Veranlagungsstellen dafür zu sorgen, ein einheitliches Verfahren für die Auswertung von Kontrollmitteilungen festzulegen (z.B.: Muster für Anschreiben des Steuerpflichtigen).

5.2.3. Schulungen, Fortbildungen

Der Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter sorgt in Abstimmung mit dem Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter für eine umfassende Schulung der mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen.

Dabei bietet sich für die Bekanntgabe von Gesetzesänderungen und Urteilen die Herausgabe von Umsatzsteuer-Infos an, in denen die Neuerungen in verständlicher Weise, teilweise mit praktischen Beispielen unterlegt, dargestellt werden. Bei bedeutenden Änderungen (in der Vergangenheit zum Beispiel: Versteuerung der privaten Pkw-Nutzung, Änderung des § 15 a UStG) sollten auch finanzamtsinterne Fortbildungen angeboten werden. In einigen Finanzämtern wird schon entsprechend verfahren.

Wichtig ist auch die regelmäßige Schulung der Mitarbeiter in der Nutzung der Datenbanken und DV-Anwendungen (USLO, ZAUBER, LUNA), um auch auf diesem Wege risikobehaftete Fälle zu erkennen. Die Umsatzsteuer-Schwerpunktteams haben bei ihrer Arbeit festgestellt, dass diese Datenbanken teilweise nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden, weil sie den Mitarbeitern entweder gar nicht oder nur eingeschränkt bekannt sind bzw. die Bedeutung der Datenbank unterschätzt wird. Der

Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter sollte regelmäßig überprüfen, ob im Finanzamt aufgrund der Fluktuation im Personalbestand für diesen Bereich Schulungsbedarf besteht.

5.2.4. Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen

a) Allgemeines:

Die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung kann nur dann effektiv sein, wenn alle mit dem Umsatzsteuerbetrug befassten Stellen wirksam zusammenarbeiten. Dabei ist es wichtig, sowohl die Kompetenzen und Ressourcen zu bündeln (Stabsstelle Steueraufsicht, Steuerlibero, Schwerpunktteams), als auch alle mit dem Umsatzsteuerbetrug befassten Stellen und Behörden hinsichtlich des Informationsaustauschs zu vernetzen.

Die Qualität der Zusammenarbeit hängt dabei sehr stark von den handelnden Personen ab. Vieles ist bereits in Gesetzen, Erlassen oder Verfügungen geregelt. Diese Anweisungen werden jedoch in der Praxis oftmals nicht tatsächlich ausgeführt. Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen kann nur dann eingefordert werden, wenn derjenige, der auf diese und Informationen angewiesen ist, den „ersten Schritt“ zur Zusammenarbeit unternimmt. Daher stehen für den Bereich der Umsatzsteuer der Umsatzsteuerhauptsachgebietsleiter und der Umsatzsteuerhauptsachbearbeiter in einer besonderen Verantwortung. Es ist daher zukünftig bei Geschäftsprüfungen oder Geschäftsbesuchen zu kontrollieren, ob die Zusammenarbeit als eine Aufgabe eines Sachgebietsleiters auch tatsächlich ausgeführt bzw. überwacht wird.

b) Zusammenarbeit der Dienststellen innerhalb des Einheitssachgebiets:

USt-Hauptsachbearbeiter - Voranmeldungsstelle - Sonderprüfung

Für diese Stellen sind unter Federführung des Hauptsachgebietsleiters und des Hauptsachbearbeiters gemeinsame Dienstbesprechungen durchzuführen, in denen über aktuelle Themen des Umsatzsteuerrechts referiert wird und organisatorische Maßnahmen geregelt werden. Dabei sollte mindestens einmal jährlich auch ein Steuerfahnder aus den Schwerpunktteams hinzugezogen werden.

Voranmeldungsstelle - Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle

Im Zuge der EU-Osterweiterung wurde mit mehreren Beitrittsländern eine Übergangsregelung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vereinbart. Dies bedeutet, dass Bürger der neuen Mitgliedstaaten eine Arbeitserlaubnis benötigen, wenn sie in den „alten“ EU-Staaten eine Beschäftigung als Arbeitnehmer aufnehmen wollen. Zur Umgehung dieser Regelung versuchen Bürger der neuen Mitgliedstaaten - zum Teil auch organisiert - als Unternehmer auch in Deutschland tätig zu werden. Hierzu werden beim Finanzamt die umsatzsteuerliche Erfassung und die Zuteilung einer Steuernummer beantragt. Tatsächlich arbeiten diese Personen (teilweise auch in Kolonnen) aber oftmals in einem nichtselbständigen Verhältnis zum Auftraggeber. Beim Verdacht einer derartigen Fallkonstellation ist (möglichst vor oder kurze Zeit nach der Aufnahme) die Lohnsteuer-Arbeitgeberstelle zu informieren, damit von dort ermittelt wird, ob der Auftraggeber nicht tatsächlich Arbeitgeber des Antragstellers ist. Ggf. empfiehlt sich eine weitere Mitteilung der Arbeitgeberstelle an die FKS (Finanzkontrolle Schwarzarbeit).

Umgekehrt empfehlen sich auch Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Arbeitgeberstellen an die Voranmeldungsstellen, wenn bei Lohnsteuer-Außenprüfungen derartige Sachverhalte festgestellt werden.

Durch die gemeinsame Anbindung an einem Sachgebiet besteht in Einzelfällen auch die Möglichkeit, den Lohnsteuer-Außenprüfer für die Vornahme von Nachschauen nach § 27 b UStG einzusetzen.

c) Zusammenarbeit der Dienststellen außerhalb des Einheitssachgebiets

Voranmeldungsstelle - Veranlagungsstellen

Die intensive Zusammenarbeit dieser Stellen ist schon aufgrund der Aufgabenzuweisung geboten. Während die Voranmeldungsstellen für die Bearbeitung der Voranmeldungen zuständig sind, bleibt den Veranlagungsstellen die Bearbeitung der Jahreserklärungen vorbehalten. Bei Änderungen der Voranmeldungsdaten durch die Voranmeldungsstelle erfolgt kein automationsgestützter Hinweis an die Veranlagungsstelle. Bei Betriebs- oder Umsatzsteuersonderprüfungen wird häufig festgestellt, dass Änderungen der Voranmeldungsstelle (z.B. Vorsteuerkürzung) vom Steuerpflichtigen oder Steuerberater bei Abgabe der Jahreserklärung nicht berücksichtigt werden. Im Ergebnis wird dem Steuerpflichtigen ein Steuervorteil in der Jahreserklärung gewährt, der im Voranmeldungsverfahren abgelehnt worden war. Automations-

gestützte Hinweise oder eine Kontrollmitteilung an die Veranlagungsstelle könnten diese Steuerverkürzungen verhindern.

Zudem ist zu empfehlen, in geeigneten Fällen Prüfhinweise aus dem Voranmeldungsverfahren als Kopie in die Hauptakte zu legen, um sowohl der Veranlagungsstelle als auch der Betriebsprüfungsstelle eine Anregung für die Überprüfung eines umsatzsteuerlichen Sachverhalts zu geben.

Derzeit werden die Zuleitungen von Prüfungsfällen aus den Veranlagungsstellen statistisch nicht erfasst. Rückfragen bei Dienstbesprechungen zeigen jedoch, dass landesweit kaum Anregungen zur Sonderprüfung aus den Veranlagungsstellen erfolgen. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Umsatzsteuer bei den Veranlagungsarbeiten im Verhältnis zu den Ertragsteuern vernachlässigt wird. Dieser Umstand mag in dem allgemeinen Statistikdruck begründet sein, ist jedoch gleichwohl unbefriedigend und bedarf damit einer Verbesserung. Folgende Maßnahmen könnten dazu beitragen:

- In jedem Jahr werden die Veranlagungsarbeiten durch eine Veranlagungsrundverfügung begleitet. In diese Verfügung sind umsatzsteuerliche Themen aufzunehmen, die verstärkt geprüft bzw. überwacht werden sollen. Es bietet sich auch an, bestimmte Branchen umsatzsteuerlich genauer zu betrachten. Die vorzunehmenden Arbeiten müssen dabei nicht vom Veranlagungspersonal vollzogen werden, sondern können nach entsprechenden Prüfungsanregungen auch durch die Sonderprüfung zu erledigt werden. Eine weitere Möglichkeit zur Erhöhung der Prüfungsanregungen könnte in der amtsbezogenen Festlegung von Prüfungsschwerpunkten nach regionalen Gesichtspunkten liegen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte wäre nach Absprache mit dem Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter und dem Umsatzsteuer-Hauptbearbeiter in einer Dienstbesprechung zu Beginn der Veranlagungsarbeiten festzulegen.
- Die Tatsache der unzureichenden Anzahl von Prüfungsanregungen bezüglich der Umsatzsteuer kann auch in dem defizitären Wissen der Mitarbeiter in den Veranlagungsstellen begründet sein (Anmerkung: Zu berücksichtigen ist aber, dass zahlreiche Prüfungsanregungen, die der allgemeinen Betriebsprüfungsstelle zugeleitet werden, auch für erhebliche Mehrergebnisse bezüglich der Umsatzsteuer sorgen, siehe auch Anmerkungen zur Statistik, Tz. 4.5.).

Hier kann eine Verbesserung nur durch einen intensiveren Einsatz des Umsatzsteuerhauptsachbearbeiters erfolgen. Dazu bieten sich an:

- 1) Beteiligung des Umsatzsteuerhauptsachbearbeiters und Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiters bei der Dienstbesprechung der Veranlagungsstellen, in der die Veranlagungsrundverfügung besprochen wird
- 2) Beteiligung des Umsatzsteuerhauptsachbearbeiters je nach Anlass auch bei übrigen Dienstbesprechungen der Veranlagungsstellen, um über aktuelle Themen zu informieren
- 3) Regelmäßige Herausgabe von Umsatzsteuerinformationen in Schriftform oder per e-mail durch den Umsatzsteuerhauptsachbearbeiter und deren Speicherung in einem für jeden Bearbeiter zugänglichen Verzeichnis.
- 4) Regelmäßige Schulungen der Mitarbeiter der Veranlagungsstellen über die Datenbanken **ZAUBER** (Zentrale Datenbank zur Speicherung und Auswertung von Umsatzsteuerbetrugsfällen und Entwicklung von Risikoprofilen), **LUNA** (Länderumfassende Namensabfrage) und **USLO** (Umsatzsteuer-Länder-Online). Jeder Mitarbeiter muss Kenntnisse über Inhalt und Umgang mit den Datenbanken haben. Daher sind insbesondere neu hinzu gekommene Mitarbeiter aktuell zu unterrichten (siehe auch Tz. 5.2.3).
- 5) Hospitation der Mitarbeiter des mittleren Dienstes in der Umsatzsteuer-sonderprüfungsstelle oder Betriebsprüfungsstelle
Die Mitarbeiter des mittleren Dienstes haben während der Ausbildungszeit nicht die Gelegenheit gehabt, die Tätigkeit in den Außenprüfungsstellen kennen zu lernen. Ihnen fehlt daher häufig auch das Gespür und das wirtschaftliche Verständnis für Vorgänge und Lebenssachverhalte, die für die Außenprüfung interessant sein könnten. Daher sollte jedem Mitarbeiter des mittleren Dienstes die Gelegenheit gegeben werden, für einen Zeitraum von 4 Wochen in den Außenprüfungsstellen zu hospitieren. Diese Maßnahme hätte den weiteren Nebeneffekt, dass die Außenprüfungsstelle geeignete Mitarbeiter für eine Tätigkeit im Außendienst rekrutieren könnte, zumal hin und wieder seitens der Mitarbeiter Vorbehalte gegen eine Prüfungstätigkeit aufgrund fehlender persönlicher Erfahrungen bestehen.

Voranmeldungsstelle - Vollstreckungsstelle

Bis zur endgültigen Entscheidung über die Eröffnung des Insolvenzverfahrens setzen die Gerichte häufig vorläufige Insolvenzverwalter (sog. „schwache“ Insolvenzverwalter) ein. Diese treffen für die Gerichte alle Maßnahmen zur Verhinderung einer die Gläubiger benachteiligende Veränderung der Vermögenslage. Sie haben selbst keine Verwaltungs- oder Verfügungsbefugnis; die Verfügungen des Schuldners bedürfen aber der Zustimmung des „schwachen“ Insolvenzverwalters.

Führt der insolvente Unternehmer das Unternehmen unter Aufsicht des „schwachen“ Insolvenzverwalters fort, stellt er wie jeder andere Unternehmer seinen Kunden die Umsatzsteuer in Rechnung. Die vereinnahmte Umsatzsteuer muss er an das Finanzamt abführen. Hierfür benötigt er die Zustimmung des „schwachen“ Insolvenzverwalters. Diese wird jedoch in vielen Fällen nicht erteilt, da hierzu der „schwache“ Insolvenzverwalter auch nicht verpflichtet ist. Die vereinnahmten und nicht abgeführten Umsatzsteuern reichern auf diese Weise die Insolvenzmasse an und werden, sofern es zu einer Verteilung kommt, an alle Insolvenzgläubiger quotaal ausbezahlt. Beim Finanzamt entstehen entsprechende Steuerausfälle, die durch einen rechtzeitigen Informationsaustausch zwischen Vollstreckungsstelle und Voranmeldungsstelle zu verhindern sind, indem zeitnah USt-Sonderprüfungen aufgrund entsprechender Informationen aus der Vollstreckungsstelle durchgeführt werden.

Sonderprüfungsstelle – Vollstreckungsstelle

Insbesondere bei den Prüfungen der Klein- und Kleinstbetriebe entstehen nach den durchgeführten Prüfungen häufig erhebliche Steuernachforderungen, die der Unternehmer nicht begleichen kann. Zur Vermeidung derartiger Fallkonstellationen soll die Einführung des Konzepts einer bestimmten Prüffolge bei risikobehafteten Betrieben (Risikocheck bei der Neuaufnahme → „Begrüßungsnachschau“ → Umsatzsteuer-sonderprüfung, siehe Tz. 2.3., 2.6. und 4.7.) beitragen. Gleichwohl können auch Hinweise der Vollstreckungsstelle für Fälle, bei denen eine stetige Zunahme der Steuerrückstände zu verzeichnen ist, dienlich sein. Werden diese Fälle frühzeitig geprüft, können Steuernachforderungen möglicherweise auch tatsächlich realisiert werden.

Aber auch bei Unternehmen des Baugewerbes sollte bei Eröffnung des Insolvenzverfahrens die Anregung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung erfolgen. Hier ist der Zeit-

punkt der umsatzsteuerlichen Erfassung von Anzahlungen für Bauleistungen stets zu prüfen.

Sonderprüfungsstelle - Betriebsprüfungsstelle

Durch die gegenseitige Vertretung der Sachgebietsleiter der AMS und der Betriebsprüfungsstelle und der Vernetzung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungsstelle entsteht in den Finanzämtern de facto ein Großsachgebiet Außenprüfung.

Diese Organisationsform dürfte eine effektive Zusammenarbeit fördern.

Dadurch ist sichergestellt, dass Zuleitungen nur nach sachlichen Gründen (und nicht nach statistischen Erwägungen) der jeweiligen Prüfungsstelle zugeteilt werden. Insbesondere Prüfungsanregungen, die die unvollständige Erklärung von Einnahmen vermuten lassen, können je nach Sachlage sowohl durch die allgemeine Betriebsprüfung wie auch durch die Umsatzsteuersonderprüfung bearbeitet werden. Zudem bietet sich häufig ein Übergang von der Umsatzsteuersonder- zur Betriebsprüfung an.

USt-Hauptsachbearbeiter - Betriebsprüfungsstelle

Die Betriebsprüfungsstelle trägt insbesondere im Rahmen der Prüfungen der Klein- und Kleinstbetriebe intensiv zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung bei. Aber auch bei den Prüfungen der Betriebe in den anderen Größenklassen ist die Umsatzsteuer je nach Sachverhalt Prüfungsschwerpunkt. Wegen der Bedeutung dieser Steuerart empfiehlt es sich, die Betriebsprüfer stets auf dem neuesten Rechtsstand zu halten. Dies kann neben den schriftlichen Informationen durch den USt-Hauptsachbearbeiter auch durch Setzen eines „TOP Umsatzsteuer“ bei jeder Prüferbesprechung gewährleistet werden. Zu diesem „TOP Umsatzsteuer“ kann entweder der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter oder ein erfahrener Umsatzsteuer-Sonderprüfer berichten.

Voranmeldungsstelle - Bußgeld- und Strafsachenstelle

Wegen dreimalig aufeinander folgender Nichtabgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung wird programmgesteuert ein maschinelles Belehrungsschreiben, das den Bußgeld- und Strafsachenstellen zugeleitet wird, erstellt. Insgesamt 290 Fälle wurden auf diese Weise in 2006 zugeleitet (mit steigender Tendenz, z.B. FA Elmshorn 2006: 70 zugeleitete Fälle, 2007: 91 zugeleitete Fälle). Die Bearbeitung der zugeleiteten Fälle ergab, dass nur im Ausnahmefall eine Sanktionierung vorgenommen werden musste.

Um die Arbeit in beiden Dienststellen für diese Fallkonstellationen zu minimieren, wird empfohlen, derartige Fälle nur im Einzelfall durch Entscheidung des Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiters der Bußgeld- und Strafsachenstelle zuzuleiten.

5.3. Sachgebietsleiterauslastung nach der PersBB

Die nach der PersBB berechnete Sachgebietsleiterauslastung für die Tätigkeit als Sachgebietsleiter der Voranmeldungsstelle ist zu überprüfen. Derzeit liegt der berechnete Zeitanteil (am Beispiel des Finanzamts Elmshorn) für diese Tätigkeit bei 0,09. Bei größeren Finanzämtern, insbesondere Körperschaftsteuer-Finanzämtern, ist die Auslastung etwa mit dem doppelten Wert berechnet worden.

Bei einem Vergleich dieser Auslastungswerte mit den Werten für die Tätigkeit des Hauptsachgebietsleiters für internationales Steuerrecht (Wert FA Elmshorn: 0,08); in diesem Bereich werden dem Sachgebietsleiter monatlich nur wenige Sachverhalte vorgelegt) ist unschwer zu erkennen, dass die rechnerische Auslastung nicht im Verhältnis zur tatsächlichen Belastung der Sachgebietsleiter für diese Aufgabenbereiche steht.

Die Sachgebietsleiter haben das Zeichnungsrecht für Erstattungsfälle ab 5.000 €. In den Finanzämtern ergibt sich allein aus dieser Regelung eine hohe zeitliche Beanspruchung, die noch höher wird, wenn die SGL nicht nur abzeichnen, sondern auch (zumindest teilweise) Sachverhaltsermittlungen vornehmen. Da schon die Zahl der Fälle, die auf Grund der Zeichnungsvorschriften vorgelegt werden müssen, beträchtlich ist, verbleibt den SGL häufig keine Zeit für die Überprüfung weiterer Fälle.

Die Überprüfung weiterer Fälle ist jedoch insbesondere im Bereich der Körperschaftsteuerfinanzämter aufgrund der umfangreichen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten erforderlich.

Will das Finanzministerium die Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung optimieren, muss dieses Ziel auch in der PersBB dargestellt werden.

5.4. Vertretung Bp-Sachgebietsleiter

Die Sachgebietsleiter des Einheitssachgebiets (ES) und der (oder ein) Sachgebietsleiter der Betriebsprüfungsstelle sollten sich gegenseitig vertreten. Durch die umfassende Zuständigkeit des Sachgebietsleiters Im Einheitssachgebiet und diese Vertre-

tungsregelung wird de facto ein Großsachgebiet für Prüfungsdienste geschaffen. Ziel dieser Maßnahme ist neben der Optimierung der Zusammenarbeit (siehe Tz. 5.2.4.) die Prüfung von Sachverhalten ausschließlich nach sachlichen Erwägungen.

In der Vergangenheit ist häufig festgestellt worden, dass auch unter Einbeziehung anderer, nicht immer der Sache dienenden Argumente (zum Beispiel statistischer Erwägungen) der Prüfungsfall der einen oder anderen Dienststelle zugewiesen wurde.

Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass durch die organisatorische Anbindung der oder einiger Umsatzsteuer-Sonderprüfer zu beiden Sachgebieten ein intensiver Informationsaustausch und Wissenstransfers zwischen beiden Dienststellen sichergestellt sein dürfte.

6. Umsatzsteuer-Schwerpunktteams (SPT)

6.1. Allgemeines

Die SPT wurden in 2006 bei den vier Steuerfahndungsstellen eingerichtet. Die Einrichtung der Schwerpunktteams hat sich bewährt. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den in den Finanzämtern mit der Umsatzsteuer befassten Innendienststellen und der Steuerfahndungsstelle konnte verbessert werden. Erfahrungen, die je nach regionaler Zuständigkeit verschieden ausfallen, werden ausgetauscht und auch in anderen Bezirken angewendet. Gleichwohl ist festzustellen, dass sich die Arbeit der SPT noch immer in einer Entwicklungsphase befindet. Ebenso kann die Koordination der Arbeit verbessert werden.

Wider Erwarten konnten die SPT in dem Bereich der Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle nach § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO nur eingeschränkt wirken, da sie mit der Bearbeitung der an sie herangetragenen Einzelfälle ausgelastet waren. Für diesen wichtigen Bereich dürfte die Einrichtung der Stabsstelle Steueraufsicht (siehe Tz. 10) für Abhilfe sorgen.

6.2. Dienstbesprechungen

Wichtig für eine fruchtbare Zusammenarbeit des SPT und der Dienststellen in den Finanzämtern sind Dienstbesprechungen, die unter Leitung des Umsatzsteuer-

Hauptsachgebietsleiters und der Teilnahme von Mitgliedern des SPT, Mitarbeitern der Voranmeldungsstelle und des Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiters halbjährlich stattfinden sollten. Hier kann ein gegenseitiger Informationsaustausch intensiv vorgenommen werden.

6.3. Fremdsprachenkenntnisse

Mangelnde Sprachkenntnisse können für die Zusammenarbeit auf EU-Ebene ein zentrales Problem darstellen.

Das Finanzministerium ermittelt zurzeit bei den Mitarbeitern in den Finanzämtern, ob umfassende Kenntnissen in einer oder mehreren Fremdsprachen vorhanden sind. Diese Mitarbeiter sollen ihre Kenntnisse für die Kommunikation und etwaig vorzunehmenden Übersetzungen zur Verfügung stellen.

Anderenfalls sind Schulungen im Bereich Wirtschaftsenglisch für mindestens ein Mitglied eines SPT anzubieten.

7. Bp-Sachgebietsleiter

7.1. Vertretung des Sachgebietsleiters des Einheitssachgebiets (ES)

Der (oder ein) Sachgebietsleiter der Betriebsprüfungsstelle und der Sachgebietsleiter des Einheitssachgebiets sollten sich gegenseitig vertreten. Durch die umfassende Zuständigkeit des Sachgebietsleiters des Einheitssachgebiets und diese Vertretungsregelung wird de facto ein Großsachgebiet für Prüfungsdienste geschaffen. Ziel dieser Maßnahme ist neben der Optimierung der Zusammenarbeit (siehe Tz. 5.2.4.) die Prüfung von Sachverhalten ausschließlich nach sachlichen Erwägungen.

Zudem dürfte durch die Vertretungsregelung die Kompetenz für umsatzsteuerliche Zweifelsfragen in der Betriebsprüfungsstelle deutlich gestärkt werden. Da im Bereich der Klein- und Kleinstbetriebe vermehrt Sachverhalte geprüft werden, die direkt auch zu umsatzsteuerlichen Mehrergebnissen führen, dürfte dieser Faktor im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung von besonderer Bedeutung sein.

7.2. Prüferbesprechungen

Für die Prüferbesprechung ist stets ein Tagesordnungspunkt Umsatzsteuer vorzusehen. Zu diesem Punkt hat der Umsatzsteuer-Hauptsachbearbeiter zu referieren. Den Umfang stimmt dieser mit dem Bp-Sachgebietsleiter ab. Bei umfassenden Gesetzesänderungen sind ggf. auch gesonderte Prüferbesprechungen abzuhalten. So kann sichergestellt werden, dass die aktuellen Änderungen aus Gesetzgebung und Rechtsprechung den Betriebsprüfern bekannt sind.

7.3. Koordinierung der Zusammenarbeit mit den Veranlagungsstellen (Fallauswahl)

Der gesetzliche Auftrag zur Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle nach § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO obliegt den Steuerfahndungsstellen.

Gleichwohl ist es Aufgabe des Bp-Sachgebietsleiters, eine verstärkt am aktuellen Bedarf orientierte Auswahl von prüfungsrelevanten Betrieben vorzunehmen. Dazu sind Informationen aus den Veranlagungsbereichen notwendig. Da diesen Stellen häufig das wirtschaftliche Verständnis und Gespür für tatsächlich prüfungsrelevante Sachverhalte fehlt, hat die OFD Kiel mit Verfügung vom 03. August 2001 Grundsätze für die Zusammenarbeit zwischen Amtsbetriebsprüfungsstellen mit den Veranlagungsstellen aufgestellt. Danach hatte die Betriebsprüfungsstelle Ansprechpartner für die Veranlagungsstellen zu benennen, die für Zweifelsfragen der Mitarbeiter in den Veranlagungsstellen zur Verfügung standen. Den Betriebsprüfungsstellen sollte so qualifizierte Prüfungsanregungen zugeführt werden. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass diese Grundsätze in den Finanzämtern sehr unterschiedlich und teilweise gar nicht angewendet wurden. Zugleich wird von vielen beklagt, dass die Veranlagungsstellen zu wenige Prüfungsanregungen liefern. Zugleich wird ebenso häufig bemerkt, dass einige geprüfte Betriebe wesentlich früher der Betriebsprüfungsstelle zugeführt werden sollten.

Diese Erkenntnisse zeigen, dass die Zusammenarbeit nach wie vor nicht optimal funktioniert. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit soll diese in die Verantwortung einer bestimmten Person gelegt werden. Die Aufgabe der Zusammenarbeit, und insbesondere die der Beschaffung von Bedarfsfällen soll zukünftig in der gemeinsamen Verantwortung des Bp-Sachgebietsleiters und des „Steuerliberos“ (siehe Tz. 8) liegen.

7.4. Kontrollmitteilungen

Kontrollmitteilungen sind ein wichtiges Instrument für den Informationsaustausch zwischen den Dienststellen der Finanzämter. Sie sind geeignet, um zügig steuerliche Unregelmäßigkeiten aufzudecken und ein Risikopotential einzuschätzen. Wichtig erscheint mir vor allem, die Zahl der Kontrollmitteilungen zu erhöhen. Ein erster Impuls in diese Richtung ist durch die Verkennzifferung dieses Ziels im Rahmen des Controlling-Verfahren für die Betriebsprüfungsstellen gesetzt worden. Danach sind mindestens in jedem vierten Prüfungsfall Kontrollmitteilungen zu erstellen. Diese Kennziffer sollte um eine absolute Zahl erweitert werden, um die Zahl der Kontrollmitteilungen zu erhöhen. Mit den Kontrollmitteilungen wird eine prophylaktische Wirkung erreicht. Diese ist umso größer, je intensiver die Kontrolldichte der Finanzverwaltung ist. Letztlich führt dies zu einer Erhöhung der Steuerehrlichkeit. Kontrollmitteilungen können insbesondere überall dort geschrieben werden, wo durch den Steuerpflichtigen Originalbelege vorgelegt werden, folglich vorwiegend durch die Außendienststellen

8. „Steuerlibero“ in der Bp

8.1 Ausgangslage

Durch die Einsetzung eines „Steuerliberos“ soll die Zusammenarbeit mit den Veranlagungsstellen intensiviert werden. Hierdurch sollen die bisherigen Grundsätze nicht aufgehoben werden, sondern über einen zentralen Ansprechpartner vertiefender ausgeführt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Veranlagungsstellen und der Betriebsprüfungsstelle hat in den Finanzämtern unterschiedlich gut funktioniert. Häufig wird beklagt, dass die Veranlagungsstellen zu wenige oder unqualifizierte Prüfungsanregungen der Betriebsprüfungsstelle zugeleitet werden. Ebenso häufig wird festgestellt, dass einige Prüfungsfälle wesentlich früher der Betriebsprüfungsstelle hätten zugeführt werden müssen. Die Gründe für diese Tatbestände liegen zum einen im allgemeinen Statistikdruck, dem die Mitarbeiter in den Veranlagungsstellen ausgesetzt sind, und zum anderen im fehlenden wirtschaftlichen Verständnis für die Prüfungsrelevanz eines vorliegenden Sachverhalts oder eines Steuerfalles. Die in der Vergangenheit

gemachten Erfahrungen zeigen, dass in den Veranlagungsstellen zahlreiche Fälle „schlummern“, deren Prüfungsrelevanz nicht oder zu spät erkannt wird.

Gründe liegen zum einen in der Komplexität des Steuerrechts. Gesetzesänderungen und Rechtsprechung haben dafür gesorgt, dass die Halbwertzeiten bestimmter Regelungen nur kurz sind und von den Mitarbeitern aus Zeitmangel nicht mehr ausreichend verfolgt werden können. Dabei reicht dieses Phänomen von relativ einfachen Sachverhalten wie die steuerliche Behandlung der privaten Pkw-Nutzung bis hin zu schwierigen Regelungen im Umwandlungssteuerrecht. Zudem wird vieles über vertragliche Vereinbarungen gesteuert, deren Bedeutung nicht erkannt wird oder deren Inhalt für die Bearbeitung im Innendienst zu umfangreich ist.

Andererseits sind die Finanzämter so organisiert, dass in vielen Dienststellen hauptsächlich Spezialwissen gefordert ist. Sachgebietsleitern wie Mitarbeitern fehlt dabei teilweise das Verständnis oder Wissen, dass gewisse Vorgänge auch ganzheitlich (Dienststellen übergreifend) zu betrachten sind und als Information für andere Dienststellen bedeutsam sein können. Beispielhaft seien hier nur die Auswirkungen steuerlicher Sachverhalte aus der Körperschaftsteuerstelle für die Veranlagungsstellen und umgekehrt. Hier fehlt es häufig selbst am theoretischen Wissen über die Bedeutung bestimmter Vorgänge für andere Dienststellen.

Dieser Missstand soll durch den Einsatz eines „Steuerliberos“ in den Finanzämtern beseitigt werden.

8.2. Aufgaben

Für eine effektive Fallauswahl der Betriebe für den Prüfungsgeschäftsplan sind prüfungsbezogene Informationen unabdinglich. Diese Informationen sind am ehesten durch eine Person mit Prüfungserfahrung zu erhalten. Dazu ist ein intensiver Kontakt zu den Veranlagungsstellen notwendig. Eine derartige Kontaktpflege wurde in der Vergangenheit in nur wenigen Finanzämtern betrieben. Die eher wenig intensiv betriebene Kontaktpflege zu den Veranlagungsstellen durch die Ansprechpartner mag auch darin begründet sein, dass sich die als Ansprechpartner eingesetzten Prüfer in der Abarbeitung ihres Prüfungsgeschäftsplans eines gewissen Drucks ausgesetzt sehen.

Um dieses Problem zu umgehen und insgesamt mehr und qualifizierteres Kontrollmaterial in Form von Prüfungsanregungen aus den Veranlagungsstellen zu erhalten,

wird empfohlen, pro Amt einen Prüfer als „Steuerlibero“ einzusetzen, der für die Kontaktpflege und Zusammenarbeit zentral zuständig ist und für diese Aufgabe die notwendigen Freiräume erhält. Der „Steuerlibero“ wird je nach Größe des Amtes zum Teil von einem festen Prüfungsgeschäftsplan befreit und hat die Aufgabe, in Abstimmung mit dem Bp-Sachgebietsleiter nach prüfungsrelevanten Fällen und Sachverhalten zu forschen. Dabei wird er Steuerarten übergreifend tätig. Diese Fälle leitet er dem Bp-Sachgebietsleiter zu. Dieser verteilt die Fallanregungen sachgerecht an die Betriebsprüfer oder Umsatzsteuer-Sonderprüfer als Bedarfsprüfungen, wobei auch der „Steuerlibero“ derartige Prüfungen durchführen soll, um die Prüfungsroutine nicht zu verlieren. In strafrechtlich relevanten Fällen ist die Steuerfahndungsstelle zu beteiligen, sodass die Tätigkeit des „Steuerliberos“ sich auch für diese Prüfungsstelle auswirkt. Insoweit nimmt der „Steuerlibero“ auch partiell den Aufgabenbereich der Steueraufsicht wahr.

Ein zusätzlicher Arbeitsaufwand entsteht durch die Einrichtung eines „Steuerliberos“ nicht, da die bisher als Ansprechpartner eingesetzten Betriebsprüfer diese Aufgabe zukünftig nicht mehr wahrnehmen müssen.

8.3. Stellung

Der „Steuerlibero“ gehört der Betriebsprüfungsstelle an. Er ist aufgrund seiner Aufgabe auch Verbindungsperson zur Steuerfahndungsstelle. So kann auch die Zusammenarbeit zwischen Betriebsprüfungsstelle und Steuerfahndungsstelle verbessert werden. Er ist aber auch Ansprechpartner für die „Stabsstelle Steueraufsicht“. Erfahrungen und Ermittlungen von grundsätzlicher Bedeutung leitet er an diese Stelle weiter.

8.4. Einführung

Es wird empfohlen, die Einsetzung des „Steuerliberos“ über einen Zeitraum von einem Jahr in mindestens zwei Ämtern, wobei ein Körperschaftsteuer-Finanzamt zu berücksichtigen ist, zu pilotieren.

Bei einem erfolgreichen Verlauf der Pilotierung ist das Projekt hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Aufgabe und der Bewertung der Aufgabe zu analysieren.

9. Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle

9.1. Umsatzsteuer-Sonderprüfer

In Fällen, für die die Prüfungszuständigkeit bei der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle liegt, wird häufig auf die Durchführung einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung mit dem Hinweis verzichtet, dass demnächst eine Betriebsprüfung stattfindet.

Unabhängig von dem Turnus der allgemeinen Betriebsprüfung sind jedoch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zeitnah vorzunehmen. Da die Anrechnung und die Erstattung der Vorsteuern bereits im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren erfolgen, kann mit der Prüfung zweifelhafter Fälle nicht bis zur Berechnung / Festsetzung der Jahresumsatzsteuer oder bis zur Durchführung einer Betriebsprüfung gewartet werden (vgl. BMF-Schreiben vom 07.11.2002, BStBl 2002 I S. 1366).

Andererseits machen umsatzsteuerliche Betrugsmodelle an einer bestimmten Größenklasse nicht Halt. Die Aufdeckung bestimmter Betrugsmodelle macht häufig eine schematische Abarbeitung erforderlich. Diese ist besonders in großen Fällen problematisch und zeitaufwendig, weil nur durch eine intensive Überprüfung des tatsächlichen Waren- und Geldverkehrs bestimmte umsatzsteuerliche Betrugsmodelle aufgedeckt werden können. Da im Bereich der Fälle der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle in den weitaus überwiegenden Fällen insbesondere Themen aus dem Ertragsrecht und Gesellschaftsrecht den Prüfungsschwerpunkt darstellen, erscheint es sinnvoll, auch bei der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle eine Stelle eines Umsatzsteuersonderprüfers einzurichten, um der Bedeutung der Umsatzsteuer und insbesondere deren Betrugsanfälligkeit gerecht zu werden.

Darüber hinaus zeigen Erfahrungen der Vergangenheit, dass den Bediensteten der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle die maschinellen Abfragemöglichkeiten zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (USLO, ZAUBER, LUNA) nicht oder nur unzureichend bekannt sind bzw. bekannt gemacht wurden. Auch hier könnte ein Umsatzsteuersonderprüfer lehrend und koordinierend tätig sein.

Sollte der tatsächliche Bedarf eines Einsatzes bei der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle die Erwartungen übertreffen, sollte auch über die Einrichtung mehrerer Stellen nachgedacht werden.

10. „Stabsstelle Steueraufsicht“

10.1. Aktuelle Situation

Die hohe permanente Arbeitsbelastung in den Finanzämtern hat dazu geführt, dass Freiräume für Überlegungen hinsichtlich der Verfolgung von steuerlichen Ergebnissen über den Einzelfall hinaus nicht vorhanden sind. Diese Situation betrifft eigentlich alle Arbeitsbereiche der Finanzämter. Über Prüfungserfahrungen der Betriebsprüfungsstelle im Finanzamt X erfährt eine Betriebsprüfungsstelle im Finanzamt Y nur selten. Ebenso verhält es sich bei Rechtsbehelfentscheidungen oder der Ermittlung prüfungsrelevanter Fälle aus dem Innendienst für die Außenprüfungssachgebiete. Der Bereich der systematischen Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle nach § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO wurde in den vergangenen Jahren aufgrund der extremen Auslastung der Steuerfahndungsstellen in der Bearbeitung von Einzelfällen (das Sinken der Steuermoral hat sich hier besonders bemerkbar gemacht!) nur in begrenztem Umfang wahrgenommen. Sonderaktionen (Überprüfung der Bankenfälle) haben ebenfalls diese Situation negativ beeinflusst.

Das Betätigungsfeld der systematischen Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle soll die neu einzurichtende „Stabsstelle Steueraufsicht“ übernehmen.

10.2. Aufgaben und Befugnisse

Die „Stabsstelle Steueraufsicht“ (StSt) hat die Aufgabe, schnell verfügbare, praxistaugliche und einheitliche Lösungen von bestimmten, teils bisher nicht geregelten oder nicht entdeckten Fallkonstellationen für die Finanzämter zu erarbeiten. So wurden beispielsweise in Niedersachsen die Festsetzungen der Eigenheimzulage überprüft. Dabei wurden an Hand von Daten aus dem Grundinformationsdienst, der Kaufpreissammlung und der Bewertungsstelle diverse Prüffelder entwickelt. Es wurde festgestellt, dass zu Unrecht eine Neu- statt einer Ausbauförderung gewährt wurde, dass eine Förderung trotz eines zwischenzeitlichen Verkaufs erfolgte oder dass Anrechnungen weiterer Förderungen nicht vorgenommen wurden. Derartige Fallkonstellationen sind in Schleswig-Holstein nur im Einzelfall aufgedeckt worden.

Die StSt wird Steuerarten übergreifend in sämtlichen Arbeitsbereichen (insbesondere Außenprüfung und Steuerfahndung) tätig und soll einheitliche Aktionen zentral steuern. Insbesondere muss die StSt neu erkannte Lebenssachverhalte und Prüffelder

innerhalb kurzer Zeit aufarbeiten. Insoweit nimmt sie umfassend die Aufgabe der Steueraufsicht nach § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO zentral für die Steuerfahndungsstellen wahr.

In den Außenprüfungsdienststellen sind für Aktionen der StSt entsprechende Freiräume vorzuhalten.

Die Stärke der StSt muss in der kurzen Reaktionszeit auf bisher nicht erkannte Lebenssachverhalte sowie auf neue technische und wirtschaftliche Entwicklungen liegen, wenn hierdurch steuerliche Folgerungen zu ziehen sind, deren Aufarbeitung bisher aufgrund zu hoher Arbeitsbelastung nicht möglich war. Die StSt soll jedoch nicht Betätigungsfelder wahrnehmen, die eine dauerhafte Arbeitsbelastung darstellen. Derartige Arbeitsbereiche (z.B.: dauerhafte organisatorische Aufgaben, Sammlung von Branchenkenntnissen) fallen in den Bereich der Fachreferate im Finanzministerium.

Jedem Mitarbeiter muss die Möglichkeit gegeben werden, auf Missstände oder aufzuarbeitende Prüffelder hinweisen zu können. Hierbei wird insbesondere der „Steuerlibero“ auch unterstützend tätig.

Die StSt bedarf aber auch der Unterstützung durch die Fachreferate. Auch aus diesem Bereich können Hinweise auf aufzuarbeitende Prüffelder kommen (z.B.: aus Erfahrungen bei Geschäftsprüfungen oder Einzelfallbearbeitungen). Andererseits sind die Fachreferate bei steuerrechtlichen Fragen zu beteiligen.

Ein weiterer Aufgabenbereich liegt in der zentralen Beschaffung von Daten und Informationen. Dazu bedarf es der Möglichkeit eines landesweiten Zugriffs auf die Steuerdaten der Finanzämter sowie einer entsprechenden IT-Ausstattung. Zusätzlich müssen auch Daten aus dem Internet oder anderen Verwaltungen herangezogen werden (Daten des Zolls, der LVA, der Berufsgenossenschaften oder der Agenturen für Arbeit).

Die StSt wird teilweise auch einzelfallbezogen arbeiten. Durch die Befugnisse der faktisch bei der StSt angegliederten Steuerfahnder können in derartigen Fällen auch Auskunftersuchen gestellt oder Vorermittlungen vorgenommen werden, um zum Beispiel ein Risikopotential für eine bestimmte Branche zu ermitteln zu.

Ergänzend zu den Aufgaben der Steueraufsicht soll die StSt auch die Aufgabe der zentralen Koordination der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung übernehmen. Sie ist insoweit Ansprechpartner für die KUSS beim BZSt und leitet bei landesweit bedeutenden Fällen auch die Arbeit der Umsatzsteuer-Schwerpunktteams. Insoweit wird

auch der Forderung der FMK nach Einrichtung einer Zentralstelle Rechnung getragen.

10.3. Organisation

Es ist geplant, die StSt als Sonderreferat im Bereich des Referats für Außendienste beim Finanzministerium einzurichten. Der tatsächliche Dienstort kann davon abweichen. Der StSt würde personell je ein Fahndungsprüfer der vier Steufa-FÄ zugeordnet. Organisatorisch bleiben sie jedoch Prüfer der Finanzämter, um alle für Vorfeldermittlungen und Fahndungstätigkeiten erforderlichen Rechte zu haben. Zusätzlich werden der StS die bisher beim Finanzamt Kiel-Süd ansässige Clearing-Stelle, der Ansprechpartner KUSS sowie in der Anzahl noch zu bestimmende Betriebsprüfer, Sachbearbeiter aus dem Innendienst sowie IT-Fachprüfer und IT-Spezialisten zugewiesen.

In den norddeutschen Ländern Hansestadt Bremen, Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern werden annähernd gleiche Organisationsstrukturen geschaffen. Der in Niedersachsen bereits tätigen Task-force wird zusätzlich das Aufgabengebiet der Koordinierung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung übertragen. Durch eine gleichzeitig einzurichtende Lenkungsgruppe als Koordinations- und Entscheidungsgremium, in der alle beteiligten Länder durch die Leiter der Stabsstellen vertreten sind, soll die Zusammenarbeit bei der Steuerbetrugsbekämpfung auf norddeutscher Ebene optimiert werden.

11. Finanzministerium

11.1. Neuordnung der Referate

Auch im Bereich des Finanzministeriums sind aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten im Bereich der Umsatzsteuer vermeidbare Reibungsverluste zu verzeichnen. Für den steuerfachlichen Teil liegt die Zuständigkeit im Bereich des Referats VI 32, während für den organisatorischen Teil im Bereich der Umsatzsteuersonderprüfung und der Schwerpunktteams das Referat VI 34 zuständig ist. Im Bereich von Dienstbesprechungen oder auf Bund/Länder-Ebene stattfindenden Arbeitsgruppen sind jedoch häufig beide Zuständigkeitsbereiche betroffen, sodass es einer ge-

neuen Abstimmung bedarf, wer diese Vorgänge begleitet. Zumindest ist ein stetiger Informationsaustausch erforderlich. Beides ist in der Vergangenheit nicht immer ausreichend erfolgt. Die Frage der Zuständigkeit würde sich bei einer Zusammenführung beider Aufgabenbereiche in ein Referat erübrigen. Zudem wirkt die Empfehlung des Finanzministeriums authentischer, in den Finanzämtern die mit der Umsatzsteuer befassten Dienststellen in ein Sachgebiet zu integrieren.

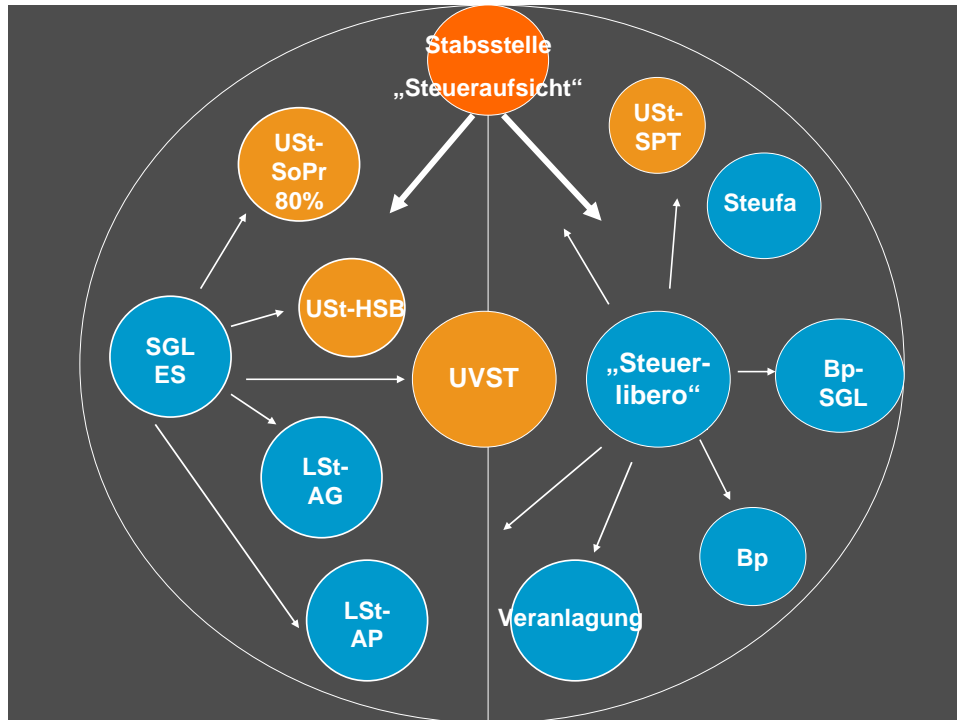
11.2. Dienstbesprechungen

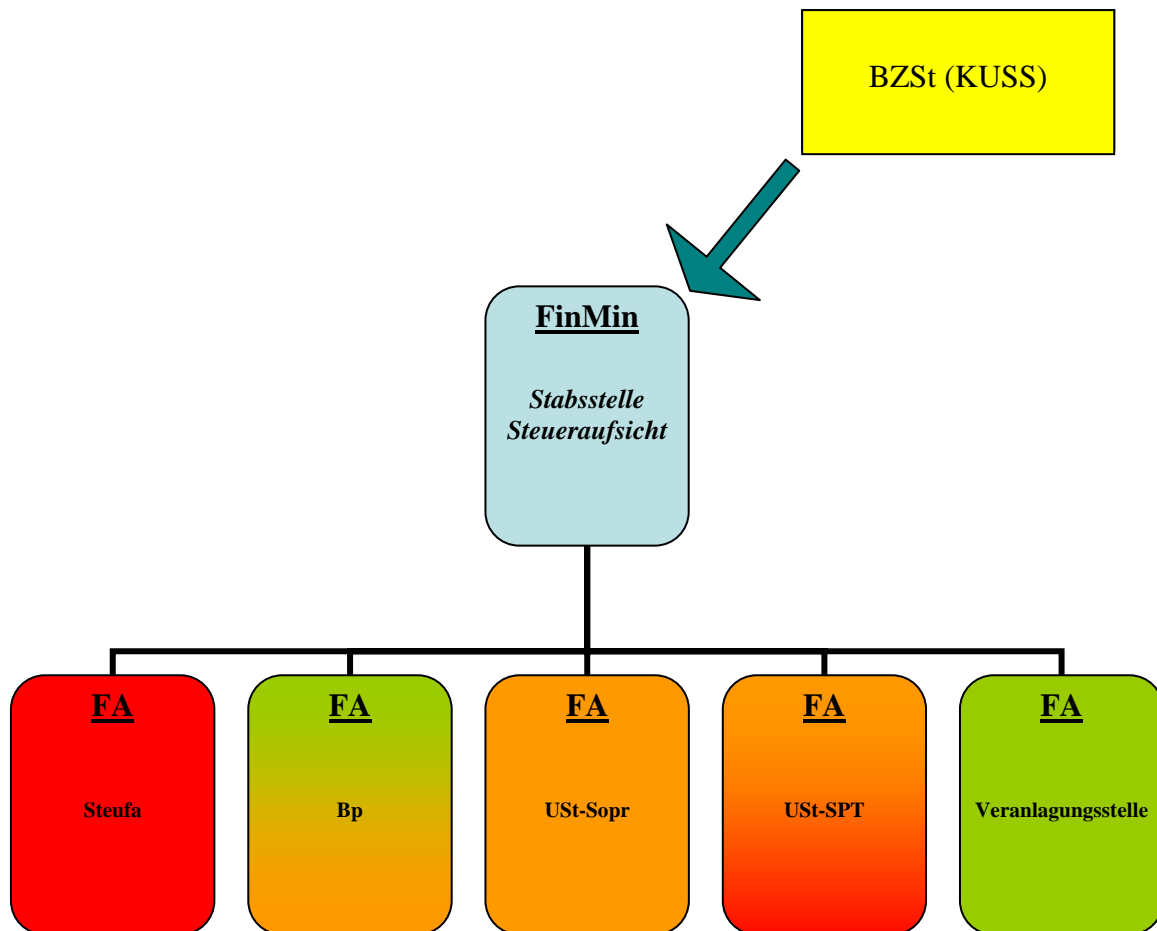
Sollten die bisherigen Strukturen in den Finanzämtern beibehalten werden, sind bei Dienstbesprechungen der Umsatzsteuer-Hauptsachgebietsleiter auch die Sachgebietsleiter, die mit Umsatzsteuer befasste Dienststellen leiten und nicht zugleich Hauptsachgebietsleiter sind, ebenfalls einzuladen. Nur auf diese Weise können die im Finanzamt vorliegenden Erkenntnisse auch umfassend diskutiert werden. Die zuletzt in 2007 durchgeführte Dienstbesprechung hat diesen Vorschlag bereits umgesetzt.

11.3. Fortbildungen

Mit Erlass vom 16. August 2007 hat das Finanzministerium ein Konzept zur fachtheoretischen Ausbildung der Einarbeitung von Nachwuchskräften in den Außendiensten entworfen. Neben der Festlegung der Einarbeitungszeit (siehe Tz. 4.3.) wurden auch die Schulungsmaßnahmen zeitlich und inhaltlich neu geordnet. Der umsatzsteuer-spezifische Lehrgang „Scheinfirma Düssel“ sowie der bisher in Schleswig-Holstein nicht eingeführte Schulfall „Rothenburger“ sind als Standardseminare nur für die Umsatzsteuer-Sonderprüfer und Steuerfahndungsprüfer vorgesehen.

Mit der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung sind jedoch auch die Betriebsprüfungsstellen befasst. Daher ist der Besuch dieser Lehrgänge auch (zumindest optional) für Betriebsprüfer zu öffnen, um das Verständnis für umsatzsteuerliche Themen zu optimieren.

Anlage 1Schaubild des Konzeptes:

Anlage 2Schaubild Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Anlage 3

Schaubild Einheitssachgebiet

