

## **Allgemeine Finanzverwaltung**

(Einzelplan 60)

### **32 Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen dramatisch gesunken**

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

#### **Zusammenfassung**

*Die Prüfungsquote bei Umsatzsteuer-Sonderprüfungen geht seit Jahren zurück. Das Bundesministerium der Finanzen reagierte unzureichend auf entsprechende Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2006 und Aufforderungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2007. Dies führte dazu, dass die Prüfungsquote in den Folgejahren kontinuierlich weiter gesunken ist. Sie betrug im Jahr 2017 im Bundesdurchschnitt nur noch 1,4 % gegenüber 2 % im Jahr 2005. Rechnerisch unterliegt danach ein Unternehmer alle 71 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung. Dies kann einen gleichmäßigen und den Erfordernissen der Betrugsbekämpfung genügenden Gesetzesvollzug nicht gewährleisten. Das Bundesministerium der Finanzen sollte im Rahmen seiner Bundesaufsicht für eine angemessene Prüfungsquote sorgen und den Ländern dafür eine Mindestquote vorgeben.*

#### **32.1 Prüfungsfeststellungen**

##### **Notwendigkeit von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen**

Die Finanzämter überprüfen die Umsatzsteuer von Unternehmern anlassbezogen mit Umsatzsteuer-Sonderprüfungen. Diese Prüfungen sollen steuerlich bedeutsame Sachverhalte ermitteln, um eine gleichmäßige Steuerfestsetzung sicherzustellen und Umsatzsteuerbetrug entgegenzuwirken. Sie sind wegen der Betrugsanfälligkeit der Umsatzsteuer oftmals eilbedürftig und dulden keinen Aufschub bis zur nächsten Betriebsprüfung. Außerhalb von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen können die Finanzämter bei den Unternehmern unangekündigte Umsatzsteuer-Nachschaufen durchführen, um die tatsächlichen Verhältnisse des Unternehmers zu überprüfen. Geben die

Feststellungen hierzu Anlass, können die Finanzämter von einer Nachschau zu einer Sonderprüfung übergehen.

### **Prüfungsquote der Sonderprüfungen seit Jahren zu gering**

Der Bundesrechnungshof wies bereits in seinen Bemerkungen 2006 Nr. 49 darauf hin, dass von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durchschnittlich lediglich 2 % der Unternehmer jährlich betroffen sind. Rechnerisch unterlagen Unternehmer danach nur alle 50 Jahre einer Sonderprüfung. Die Prüfungsquote war in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Sie reichte im Jahr 2005 von 1,3 bis 2,8 %. Damit wurden Unternehmer in einem Land rechnerisch alle 35 Jahre, in einem anderen Land nur alle 77 Jahre geprüft. Besonders wirtschaftsstarke und große Länder wiesen die niedrigsten Prüfungsquoten auf. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass eine derart niedrige Quote im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung keinesfalls ausreicht, um nicht erklärte Umsatzsteuern flächendeckend zu ermitteln. Darüber hinaus kritisierte er, dass die abweichenden Prüfungsquoten in den Ländern die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährden. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), seine Kompetenzen verstärkt zu nutzen, um die Prüfungsquoten der Länder auf gleichmäßig hohem Niveau anzugleichen. Dabei hielt er eine Prüfungsquote von deutlich über 2 % für geboten.

### **Rechnungsprüfungsausschuss mahnte Verbesserungen an**

Aufgrund der Bemerkung des Bundesrechnungshofes befasste sich der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Jahr 2007 mit der Thematik. Er teilte die Kritik des Bundesrechnungshofes und forderte das BMF auf, eine einheitliche Besteuerung auf Bundesebene sicherzustellen. Der Rechnungsprüfungsausschuss sprach sich dafür aus, dass die Prüfungsquoten der Länder auf gleichmäßig hohem Niveau bei mindestens 5 % der Unternehmer angeglichen werden. Das BMF sagte zu, sich für eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Handhabung in den Ländern einzusetzen.

### **Prüfungsquote weiter rückläufig und nicht einheitlich**

Der Bundesrechnungshof stellte bei aktuellen Erhebungen fest, dass die Prüfungsquote in den Folgejahren kontinuierlich weiter gesunken ist. Sie betrug im Jahr 2017 im Bundesdurchschnitt nur noch 1,4 %, sodass Unternehmer rechnerisch lediglich alle 71 Jahre einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung unterlagen. Zudem vergrößerten sich die Unterschiede zwischen den Ländern. Prüfungsquoten in einer Bandbreite zwischen 0,7 und 3,3 % führten dazu, dass Unternehmer in Bayern alle 143 Jahre, in Sachsen-Anhalt alle 30 Jahre mit einer Sonderprüfung rechnen mussten. Die beiden wirtschaftsstarken und großen Länder Bayern und Baden-Württemberg wiesen dabei weiterhin die geringsten Prüfungsquoten auf.

### **Bundesaufsicht nicht wahrgenommen**

Das BMF hat im Wege seiner Bundesaufsicht sicherzustellen, dass die Länder die dem Bund anteilig zustehende Umsatzsteuer rechtzeitig und vollständig erheben. Es hat nach dem Finanzverwaltungsgesetz (FVG) die Möglichkeit, mit den Ländern bilaterale Vollzugsziele, z. B. zur Prüfungsquote, zu vereinbaren. Dabei kann es länderspezifische Besonderheiten berücksichtigen. Mit der jährlichen Bundesstatistik über die Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stehen ihm dafür vergleichbare Daten zur Verfügung. Das BMF bewertete den starken Rückgang der Prüfungsquote zwar kritisch, es gelang ihm aber nicht, eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Handhabung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen in den Ländern zu erreichen. Vielmehr duldet es, dass sich die Länder dauerhaft einer verbindlichen Prüfungsquote verweigerten.

## **32.2 Würdigung**

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass die Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen seit dem Jahr 2005 nochmals dramatisch um 30 % gesunken ist. Eine durchschnittliche Prüfungsquote von 1,4 % reicht nicht mehr aus, um einen gesetzmäßigen und den Erfordernissen der Betrugsbekämpfung genügenden Steuervollzug sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat auf drohende Steuerausfälle hingewiesen, wenn immer weniger Unternehmer durch Umsatzsteuer-

Sonderprüfungen überprüft werden. Darüber hinaus hat die unterschiedliche Prüfungsdichte in den Ländern die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährdet. Dem Ziel einer gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuerfestsetzung kann nur durch objektive Maßstäbe bei der Auswahl der zu prüfenden Unternehmer und eine angemessene Zahl von durchgeführten Sonderprüfungen Rechnung getragen werden.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF seine Bundesaufsicht bisher nicht genutzt hat, um für eine Verstärkung der Prüfungstätigkeit und eine einheitliche Prüfungsquote in den Ländern zu sorgen. Er hat es für nicht akzeptabel gehalten, dass es stattdessen ein weiteres deutliches Absinken der Prüfungsquote mit stärkeren Unterschieden in den Ländern zugelassen hatte. Das BMF hat dadurch nicht nur seine Bundesaufsicht verletzt. Es hat auch die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht erfüllt. Dieser hatte bereits im Jahr 2007 Verbesserungen und eine Prüfungsquote von mindestens 5 % angemahnt .

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMF seiner Bundesaufsicht künftig konsequent nachkommt und eine angemessene Mindestquote für die Umsatzsteuer-Sonderprüfung in allen Ländern durchsetzt.

### **32.3 Stellungnahme**

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Kontrollmaßnahmen, bei denen umsatzsteuerliche Sachverhalte aufgeklärt werden, nicht nur Umsatzsteuer-Sonderprüfungen, sondern auch Umsatzsteuer-Nachschaun und Betriebsprüfungen umfassen. Bei deren Berücksichtigung ergebe sich eine wesentlich höhere Prüfungsdichte bei risikorelevanten Unternehmern, als durch die Prüfungsquote der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen zum Ausdruck komme. Vor allem die Umsatzsteuer-Nachschaun sei in diesem Zusammenhang von erheblicher Bedeutung.

Das BMF hat das Ziel, eine angemessene Prüfungsdichte in allen Ländern sicherzustellen, grundsätzlich befürwortet. Nach seiner Einschätzung bestünden aber nur geringe Aussichten, mit den Ländern Vereinbarungen über

die Prüfungsquote abzuschließen, da die Mehrheit der Länder dies ablehne. Gleichwohl gehe es davon aus, eine angemessene Zahl an Umsatzsteuer-Sonderprüfungen auch über die bisherige Zielvorgabe „Prüfungen je Prüfer“ erreichen zu können. Überdies hätten einige Länder bereits Maßnahmen eingeleitet, um ein weiteres Absinken der Prüfungsquote zu verhindern.

#### **32.4 Abschließende Würdigung**

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des BMF an, eine Verbesserung der Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung zu erreichen. Ihm ist auch bewusst, dass den Finanzämtern mit der Umsatzsteuer-Nachschau ein weiteres Instrument zur Kontrolle der Umsatzsteuer zur Verfügung steht. Der Bundesrechnungshof weist allerdings darauf hin, dass die Quote bei den Umsatzsteuer-Nachschauen seit Jahren nahezu konstant geblieben ist, während die Quote bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stetig zurückging. Damit ist auch bei einer Gesamtbetrachtung von Sonderprüfungen und Nachschauen ein erhebliches Absinken der Prüfungsdichte festzustellen. Das BMF sollte deshalb alle Anstrengungen unternehmen, um dem rückläufigen Trend bei den Umsatzsteuer-Sonderprüfungen entgegenzuwirken und die Prüfungsquoten der Länder endlich auf gleichmäßig hohem Niveau anzugleichen.

Eine angemessene Prüfungsdichte kann nach Ansicht des Bundesrechnungshofes jedoch nicht durch die Zielvorgabe „Prüfungen je Prüfer“ sichergestellt werden. Entsprechende Vereinbarungen können ein weiteres Absinken der Prüfungsquote nicht verhindern, da sie einen verringerten Personaleinsatz nicht berücksichtigen. So ging die Zahl der eingesetzten Umsatzsteuer-Sonderprüfer in den Jahren 2007 bis 2017 bundesweit um 9,5 % zurück, während die Zahl der Unternehmer gleichzeitig um 13,6 % zunahm. Um die Prüfungsdichte nachhaltig zu erhöhen, bedarf es zusätzlich einer unmittelbaren Vereinbarung zur Prüfungsquote. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMF deshalb, mit allen Ländern angemessene Mindestquoten zu vereinbaren und auf deren Einhaltung zu dringen. Falls dies in absehbarer Zeit nicht möglich sein sollte, regt der Bundesrechnungshof an zu prüfen, ob die aktuelle Regelung im FVG als Steuerungsinstrument für die Bun-

desaufsicht ausreichend ist. Falls nicht, sollte das BMF eine entsprechend erweiterte gesetzliche Regelung anstreben.