

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

14 Zentralfinanzämter zukunftsfähig machen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Obwohl strukturelle Mängel bekannt sind, haben Bund und Länder den unzureichenden Steuervollzug bei ausländischen Unternehmen bisher nicht verbessert. Sie nehmen damit hohe Steuerausfälle in Kauf.

Für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer sind zurzeit bundesweit 24 Finanzämter mit zentralen Aufgaben (Zentralfinanzämter) zuständig. Ihre Belastung nahm in den letzten Jahren aufgrund neuer Aufgaben und steigender Unternehmerzahlen erheblich zu. Viele Zentralfinanzämter arbeiten bereits am Limit und können die ausländischen Steuerfälle lediglich noch „verwalten“. Sie sind weder in der Lage, Sachverhalte hinreichend aufzuklären, noch vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Dies gefährdet das Umsatzsteueraufkommen erheblich. Der Bundesrechnungshof hat die unzulängliche Besteuerungssituation kritisiert und hält strukturelle Veränderungen für geboten. Er hat empfohlen, das derzeitige System zu evaluieren und die Zentralfinanzämter durch stärker gebündelte Zuständigkeiten neu auszurichten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat den Handlungsbedarf eingeräumt, aber wegen der ablehnenden Haltung der Länder noch kein Konzept vorgelegt. Es sollte gegenüber den Ländern weiter auf eine Reform drängen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Zentralfinanzämter für ausländische Unternehmer

Für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer sind in den Steuerverwaltungen der Länder zentrale Zuständigkeiten vorgesehen. Diese bestimmen sich nach den Ansässigkeitsstaaten der Unternehmer und sind in der Zuständigkeitsverordnung geregelt. Danach sind bundesweit zurzeit 24 Zentralfinanzämter eingerichtet.

Verteilung der Zentralfinanzämter auf die Länder und Zuordnung der Staaten

Bundesland	Zentralfinanzamt	Zugeordneter Staat
Baden-Württemberg	Konstanz	Liechtenstein, Schweiz
	Offenburg	Frankreich, Monaco
Bayern	München	Italien, Österreich
	Zentralfinanzamt Nürnberg	Ungarn
Berlin	Nördlingen	Polen (S-Z)
	Berlin-Neukölln	Griechenland, Mazedonien, Nicht besonders genannte Staaten (z. B. China)
Brandenburg	Cottbus	Polen (M-R)
	Oranienburg	Polen (H-L), Slowenien
Bremen	Bremen	Finnland, Lettland, Norwegen
Hamburg	Hamburg-Nord	Irland, Schweden
Hessen	Kassel-Hofgeismar	Kroatien, Portugal, Spanien
Mecklenburg-Vorpommern	Rostock	Estland
Niedersachsen	Hameln	Polen (A-G)
	Hannover-Nord	Großbritannien und Nordirland, Isle of Man
Nordrhein-Westfalen	Bonn-Innenstadt	Vereinigte Staaten von Amerika
	Dortmund-Unna	Türkei
	Kleve	Niederlande
Rheinland-Pfalz	Neuwied	Bulgarien
	Trier	Belgien
Saarland	Saarbrücken	Luxemburg
Sachsen	Chemnitz-Süd	Rumänien, Slowakei, Tschechien
Sachsen-Anhalt	Magdeburg	Russland, Ukraine, Weißrussland
Schleswig-Holstein	Flensburg	Dänemark
Thüringen	Mühlhausen	Litauen
16 Bundesländer	24 Finanzämter	35 Staaten (hinzu kommen die nicht besonders genannten Staaten)

Quelle: Bundesrechnungshof auf Basis von § 1 Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung

Mit der Einrichtung der Zentralfinanzämter im Jahr 1995 wollten Bund und Länder die umsatzsteuerliche Erfassung ausländischer Unternehmer verbessern. Sie hielten dies nur für erreichbar, wenn jeweils ein Finanzamt zentral für die Unternehmer eines Staates zuständig ist.

Länder unterschiedlich stark belastet

Die Länder richteten keine reinen Zentralfinanzämter allein für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer ein. Sie übertrugen die zentralen Zuständigkeiten vielmehr als zusätzliche Aufgabe auf bereits bestehende Finanzämter.

Zunächst waren 17 Zentralfinanzämter vorgesehen. In der Folgezeit erhöhte sich deren Anzahl auf 24 Finanzämter. Entgegen der ursprünglichen Festlegung ist die Bearbeitung polnischer Unternehmer inzwischen auf vier Finanzämter aufgeteilt, die sich teilweise in unterschiedlichen Ländern befinden. Zuständig für alle nicht in der Verordnung aufgeführten Staaten ist das Finanzamt Berlin-Neukölln. Dieses hat Unternehmer aus mehr als 100 Staaten zu erfassen. Die Aufteilung belastete die Zentralfinanzämter unterschiedlich stark. Während einige Ämter jeweils nur für die Bearbeitung von wenigen hundert Fällen zuständig waren, hatten andere Ämter mehrere tausend ausländische Unternehmer erfasst. Entsprechend unterschiedlich war auch die Personalausstattung für die Auslandsfälle. Sie variierte von einem Bearbeiter bis zu mehr als 50 Bearbeitern pro Zentralfinanzamt.

Kapazitätsgrenzen erreicht – Besteuerung gefährdet

Zu den Aufgaben der Zentralfinanzämter gehörte zunächst die Umsatzbesteuerung von im Ausland ansässigen Werkvertragsunternehmern in der Bauwirtschaft und von Unternehmern im Bereich der Personenbeförderung. In den letzten Jahren erweiterten sich die Aufgaben, insbesondere durch den Internethandel. Die Zahl der zu erfassenden ausländischen Unternehmer stieg stark an. Dies führte dazu, dass viele Zentralfinanzämter ihre Kapazitätsgrenzen erreichten und die ausländischen Steuerfälle lediglich „verwalten“ konnten. Sie führten weder Sachverhaltsaufklärungen in dem gebotenen Umfang durch noch schöpften sie vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten aus. Außenprüfungen beschränkten sich lediglich auf wenige Einzelfälle, obwohl sich dabei hohe Mehrergebnisse erzielen ließen. Durch die zum 1. Januar 2019 neu eingeführte Haftungsregelung für Online-Handelsplattformen (§ 25e Umsatzsteuergesetz) nahmen die Aufgaben der Zentralfinanzämter weiter zu. Besonders betroffen war das Finanzamt Berlin-Neukölln. Hier stieg die Anzahl der steuerlich erfassten Online-Händler aus China von 600 zu Beginn des Jahres 2018 innerhalb von zwei Jahren auf 29 000 an. Ab dem Jahr 2021 müssen die Zentralfinanzämter aufgrund unionsrechtlicher Regelungen für die Umsatzbesteuerung ausländischer Online-Händler nochmals von einer deutlich steigenden Anzahl ausländischer Unternehmer und erheblichen Mehrbelastungen ausgehen.

Keine Evaluierung – Entlastung unterblieb

Bund und Länder evaluierten die seit mehr als 20 Jahren bestehenden zentralen Zuständigkeiten bis heute nicht. Sie hatten weder einen Überblick über die Anzahl der in den Zentralfinanzämtern erfassten ausländischen Unternehmer noch über die Belastung der einzelnen Ämter. Auch Maßnahmen zur Entlastung des Finanzamts Berlin-Neukölln und zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung veranlassten sie bislang nicht. Zudem gab es weder im BMF noch in den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmte Überlegungen, wie auf die zusätzlichen Belastungen der Zentralfinanzämter durch die im Jahr 2021 anstehenden Neuerungen zu reagieren ist.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat auf die unzureichende Besteuerung durch die Zentralfinanzämter hingewiesen. Er hat kritisiert, dass Bund und Länder den Steuervollzug bei ausländischen Unternehmern bisher nicht verbessert und Steuerausfälle nicht verhindert haben. Es reicht nicht aus, die ausländischen Steuerfälle lediglich zu verwalten. Vielmehr haben die Zentralfinanzämter eine gesetzmäßige Besteuerung sicherzustellen. Um das Steueraufkommen nachhaltig zu sichern, sind – ebenso wie bei inländischen Unternehmern – Sachverhalte zu hinterfragen, Außenprüfungen durchzuführen und Vollstreckungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Hierfür müssen die Finanzämter über ausreichend Personal verfügen. Zudem haben die Zentralfinanzämter einen gleichmäßigen Steuervollzug zu gewährleisten. Dies wird durch eine Aufteilung – wie bei den polnischen Unternehmern – auf vier Finanzämter in drei unterschiedlichen Ländern erschwert. Sie birgt im Übrigen das Risiko, dass Unternehmer ihren Firmennamen anpassen und das für sie zuständige Finanzamt gezielt auswählen.

Der Bundesrechnungshof hat es angesichts der bereits erreichten Kapazitätsgrenzen vieler Zentralfinanzämter und anstehender neuer Aufgaben für notwendig gehalten, einzelne Finanzämter, insbesondere das Finanzamt Berlin-Neukölln, zu entlasten. Die derzeitige Verteilung und Ausrichtung der Zentralfinanzämter ist zu überdenken. Zuständigkeiten sollten zusammengelegt und die Anzahl der Zentralfinanzämter verringert werden. Soweit dadurch unterschiedliche Belastungen in den Ländern entstehen, könnten die Personal- und Sachkosten nach einem festgelegten Kostenschlüssel aufgeteilt werden. Schließlich könnten die Länder auch reine Zentralfinanzämter für ausländische Unternehmer einrichten, um den Steuervollzug zu verbessern. Solche Ämter könnten sich ausschließlich auf die Besteuerung ausländischer Unternehmer konzentrieren und ihre Kapazitäten und Fähigkeiten auf diese Aufgaben ausrichten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern die zentralen Zuständigkeiten grundlegend zu evaluieren und ein Konzept zur Neuausrichtung der Zentralfinanzämter zu entwickeln. Dabei wäre zu prüfen,

- wie das Finanzamt Berlin-Neukölln kurzfristig entlastet werden könnte,
- welche zentralen Zuständigkeiten mittelfristig zusammengeführt werden könnten und
- ob die Einrichtung von reinen Zentralfinanzämtern für ausländische Unternehmer zweckmäßig wäre.

Ziel der Evaluierung sollte sein, den Steuervollzug durch die Zentralfinanzämter zukunftsfähig zu machen.

14.3 Stellungnahme

Das BMF hat eingeräumt, dass bei den Zuständigkeiten der Zentralfinanzämter Handlungsbedarf bestehe. Es habe die Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert und eine bundesweite Zentralisierung und Kostenverteilung angeregt. Die Länder hätten diesen Vorschlag zunächst abgelehnt.

Nach erneuter Erörterung sei die Entscheidung über die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Zuständigkeitsverordnung bis Anfang des Jahres 2020 zurückgestellt worden.

14.4 Abschließende Würdigung

Die Zentralfinanzämter müssen ausländische Unternehmer steuerlich erfassen und deren Umsatzbesteuerung sicherstellen. Dies ist derzeit nicht gewährleistet. Auch die ursprünglichen Festlegungen zur Aufteilung der Zentralfinanzämter sind inzwischen überholt. Ohne strukturelle Veränderungen lässt sich die Besteuerungssituation nicht nachhaltig verbessern. Dies wird auch weiterhin zu hohen Steuerausfällen führen und kann ausländischen Unternehmern unzulässige Wettbewerbsvorteile verschaffen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Verteilung und Ausrichtung der Zentralfinanzämter zu überdenken und die Zuständigkeitsverordnung zu überarbeiten. Er begrüßt zwar die Initiative des BMF, die zentralen Zuständigkeiten bei der Umsatzsteuer zu evaluieren. Er bedauert jedoch, dass es nicht gelungen ist, die Länder davon zu überzeugen, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Damit lassen Bund und Länder die Gelegenheit ungenutzt, die strukturellen Defizite bei der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMF aufgrund seiner Bundesaufsicht gegenüber den Ländern auch weiterhin für eine strukturelle Reform einsetzt. Hierfür sind eine Evaluierung und die Entwicklung eines zukunftsfähigen Konzepts unerlässlich.

Mit Blick auf die steigende Zahl der Online-Händler aus Drittstaaten ist es notwendig, das Finanzamt Berlin-Neukölln in einem ersten Schritt zu entlasten. Hierzu sollten Bund und Länder Vorschläge erarbeiten.