

Risikomanagement in den Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen

Der SRH stellte zahlreiche Mängel bei der Bearbeitung von Umsatzsteuer-Voranmeldungen, bei der Risikoanalyse sowie der Verfahrenskontrolle fest.

Angesichts der für Sachsen für 2013 erwarteten Steuereinnahmen aus der Umsatzsteuer von fast 6,7 Mrd. € besteht dringender Handlungsbedarf.

Der SRH empfiehlt, ein ganzheitliches Risikomanagementsystem zu implementieren. So können die geringen Personalressourcen zielgerichteter als bisher eingesetzt und Steuerausfälle wirksamer verhindert werden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Im Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren berechnen Unternehmer ihre Zahllast/Erstattung selbst, melden sie beim FA an und führen die errechneten Beträge eigenständig ab. Nur bei Erstattungen muss das FA vorher zustimmen.
- 2 Rund 189.000 sächsische Unternehmen geben jährlich rd. 1,5 Mio. Voranmeldungen ab. 2013 plant Sachsen mit Einnahmen aus der Umsatzsteuer von 6,7 Mrd. €. Die Finanzverwaltung setzt zur Unterstützung in diesem Massenverfahren eine maschinelle Vorabkontrolle ein. Diese soll risikobehaftete Voranmeldungen filtern und für eine eingehende Überprüfung durch das jeweilige FA aussondern.
- 3 Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieses Verfahrens geprüft. Maßgeblich war auch, ob das Verfahren die wesentlichen Risiken erkennt bzw. systematische Lücken aufweist. Hierzu hat er u. a. sachsenweit Daten ausgewertet und bei 2 FÄ insgesamt 142 als risikoträchtig ausgewiesene Voranmeldungen untersucht.

Maschinelle Prüfung der Umsatzsteuer-Voranmeldungen auf Risiken

2 Prüfungsergebnisse

- 4 **2.1** In den untersuchten 142 Einzelfällen ließen die FÄ 59 % der angezeigten Steuerausfallrisiken ungeprüft. Folgende Gründe hierfür erschienen dem SRH ursächlich:
 - 5 **2.1.1** Die Bearbeiter gingen regelmäßig nur schematisch und stichprobenartig vor. Notwendige Prüfungen der tatsächlichen Sachverhalte unterblieben zumeist. Auch die zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges eingerichteten Kontrollverfahren nutzten sie kaum.
 - 6 **2.1.2** Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen war unzureichend. Ermittlungen im Außendienst erfolgten viel zu selten. Prüfergebnisse der Außendienste wurden nicht ausreichend verwertet. Auch fertigten die Bearbeiter viel zu wenig Kontrollmaterial für die künftige Bearbeitung.
 - 7 **2.1.3** Die Unterstützung der Bearbeiter durch die eingesetzte Software war verbesserungsbedürftig. Insbesondere fehlte es an Informationen zur jeweiligen Fallhistorie und zur Qualität bisheriger Ermittlungen.

Unzureichende Bearbeitung der maschinell erkannten Risiken

Eingesetzte Software vielfach mangelbehaftet

- 8 **2.1.4** Lediglich 12 % der ausgesteuerten Bearbeitungshinweise setzten sich mit konkreten steuerlichen Risiken auseinander. Eine Vielzahl von organisatorischen Hinweisen oder Unplausibilitäten behinderten die sachgerechte Bearbeitung stetig.
- Optimierungsbedarf bei den Arbeitsabläufen
- 9 **2.1.5** Die Arbeitsabläufe waren wenig effektiv, weil sie nicht ausreichend an das 2005 eingeführte elektronische Abgabeverfahren angepasst waren. So wurden bspw. die Risikomeldungen noch immer auf Papier gedruckt und archiviert, obwohl alle Daten elektronisch vorlagen.
- 10 **2.2** Das eingesetzte Verfahren hat Sachsen nicht selbst entwickelt. Dies wurde von einem anderen Bundesland vorgenommen. Die Software beinhaltet aber keine Qualitätskontrollen. Es blieb damit Aufgabe des LSF als Fachaufsichtsbehörde, das Verfahren und seine Ergebnisse fortlaufend zu verifizieren sowie die Bearbeiter anzuleiten.
- Fehlendes Controlling, keine Leistungsmessung
- 11 **2.2.1** Das LSF hat bisher nicht gemessen, wie viele Voranmeldungen maschinell ausgesteuert wurden. Es konnte keine Aussage dazu treffen, welche Risiken zur Aussteuerung führten bzw. wie hoch das jeweilige steuerliche Risiko war. Zudem konnte es nicht darlegen, wie oft und mit welchen Ergebnissen eine etwaige Bearbeitung erfolgte.
- 12 **2.2.2** In keiner Dienstanweisung hatte das LSF bisher ausreichend geregelt, in welcher Form die Bearbeiter die jeweils angezeigten Risiken aufzugreifen hatten.
- 13 **2.2.3** Bislang war kein Verfahren zum Controlling für die Voranmeldungsstellen eingerichtet. Damit war eine landesweit gleichmäßige Bearbeitungsqualität/-quantität nicht sichergestellt.
- Prüfungssystem lückenhaft
- 14 **2.2.4** Auch hat das LSF bislang kein Sicherungsverfahren eingerichtet, das die 86 % vollmaschinell verarbeiteten Umsatzsteuer-Voranmeldungen auf unerkannte steuerliche Risiken prüft.

3 Folgerungen

- 15 **3.1** Angesichts des Verfahrenseinsatzes in mehreren Bundesländern sowie des mit dem Verfahren verwalteten Steueraufkommens ist eine Abhilfe der Verfahrensmängel dringend angezeigt. Hierfür steht die sächsische Finanzverwaltung selbst in der Verantwortung.
- 16 **3.2** Aus Sicht des SRH kann die Verwaltung mit der Nachprüfung von Umsatzsteuer-Jahreserklärungen nicht wirksam auf die steuerlichen Risiken des EU-Binnenmarktes reagieren.
- 17 **3.3** Bereits die immensen Steuerausfälle mittels Betrug durch Karussellgeschäfte offenbaren die Notwendigkeit einer sachgemäßen unmittelbaren Prüfung im Voranmeldungsverfahren.
- 18 **3.4** Kurzfristig muss das LSF Maßnahmen ergreifen, die Bearbeitungsqualität zu vereinheitlichen und zu verbessern. Hierzu könnte es Mindeststandards definieren und diese den Bearbeitern in Arbeitshilfen zur Verfügung stellen. Des Weiteren sollte es ein Controlling einführen.
- 19 **3.5** Mittelfristig ist die Einführung einer Verfahrenskontrolle unabdingbar. Das SMF sollte sich beim Programmierverbund der Länder einbringen, um eine solche Entwicklung zu erreichen. Andernfalls muss das SMF dies mit eigenen Mitteln sicherstellen. Des Weiteren sollte das LSF die Arbeitsabläufe optimieren.

- 20 **3.6** Mittelfristig kommt die Steuerverwaltung nicht umhin, das Verfahren zu einem ganzheitlichen Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoanalyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 21 **4.1** Das SMF bestätigt eine Reihe von verfahrensbedingten Mängeln und verweist in diesem Zusammenhang auf geplante Verbesserungen der eingesetzten Programme durch den KONSENS-Verbund. Die sächsische Steuerverwaltung werde zudem prüfen, inwieweit Anregungen zu Verfahrensänderungen den zuständigen Arbeitsgruppen vorgelegt werden können. Weiterhin sei eine Anpassung der Dienstanweisung geplant.
- 22 **4.2** Bezüglich der durch den SRH festgestellten Bearbeitungs- und Verfahrensmängel verweist das SMF darauf, dass es sich beim Umsatzsteuer-Voranmeldungsverfahren lediglich um ein Vorauszahlungsverfahren zur Jahresveranlagung handele. Nach Eingang der Jahreserklärung würden die FÄ die Steuerfälle regelmäßig nochmals überprüfen.
- 23 **4.3** Im Übrigen erachtet das SMF die aktuelle Verfahrensevaluierung durch die KONSENS-Arbeitsgruppen des Programmierverbundes der Länder als ausreichend. Gleichzeitig räumt es aber ein, dass die bisher verfügbare Datengrundlage eine qualitative und quantitative Steuerung der Umsatzsteuer-Voranmeldungsstellen nur eingeschränkt zulässt.

5 Schlussbemerkung

- 24 **5.1** Der SRH begrüßt die bereits unternommenen Schritte der Steuerverwaltung zur Verfahrensverbesserung. Die Ergebnisse der geplanten Programmverbesserungen bleiben abzuwarten.
- 25 **5.2** Die Steuerverwaltung sollte daher ihre Bemühungen zur Schaffung eines funktionierenden Risikomanagementsystems im Bereich der Umsatzsteuervoranmeldungen weiter intensivieren.