

Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen durch die Finanzämter

Die FÄ des Freistaates Sachsen veranlagten jährlich 252.000 Umsatzsteuererklärungen mit einem Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. €. Nicht plausible und risikobehaftete Sachverhalte klären sie dabei nur selten auf. Allein in den vom SRH geprüften 531 Einzelfällen summierten sich die ungeprüften Risiken auf 60,7 Mio. €.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Die Umsatzsteuer gilt aufgrund ihrer Systematik als besonders anfällig für organisierten Betrug. Die EU-Kommission schätzte den daraus resultierenden Schaden für Deutschland für das Jahr 2014 auf bis zu 23,5 Mrd. €. Systembedingt drohen hohe Steuerausfälle
- 2 In den jährlich abzugebenden Umsatzsteuererklärungen berechnen die Unternehmen die zu entrichtende Abschlusszahlung oder den Erstattungsanspruch selbst, melden sie beim Finanzamt an und führen ggf. die Zahlbeträge eigenständig ab. Hierbei haben sie alle im laufenden Kalenderjahr in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen enthaltenen Sachverhalte zu berücksichtigen. Unternehmen berechnen Umsatzsteuer selbst
- 3 Der SRH berichtete in seinem Beitrag Nr. 11 des Jahres 2013 über eine Reihe von Mängeln bei der Bearbeitung der Voranmeldungen. Das SMF hatte erwidert, dass es sich hierbei lediglich um ein Vorauszahlungsverfahren zur Jahresveranlagung handele. Nach Eingang der Umsatzsteuererklärung würden die Finanzämter die Steuerfälle regelmäßig überprüfen.
- 4 Die sächsischen Unternehmen geben jährlich rd. 252.000 Umsatzsteuererklärungen mit einem steuerlichen Gesamtvolumen von 3,9 Mrd. € ab. Die Finanzämter werden bei der Bearbeitung durch maschinelle Plausibilitätsprüfungen unterstützt. Diese können aus technischen Gründen aber bisher keine komplette Risikobeurteilung leisten. Die Finanzämter müssen deshalb jede Umsatzsteuererklärung personell prüfen. Unzureichende maschinelle Plausibilitätsprüfung im Massenverfahren erfordert personelle Endbearbeitung
- 5 Der SRH hat die Arbeitsabläufe und Ergebnisse dieser Bearbeitung untersucht. Maßgeblich war insbesondere, ob die Finanzämter die wesentlichen Risiken erkannten und evtl. Bearbeitungsmängel des Voranmeldungsverfahrens bereinigten. Hierzu hat er u. a. sachsenweit Daten ausgewertet und bei 3 Finanzämtern 531 risikoträchtige Umsatzsteuererklärungen eingesehen.

2 Prüfungsergebnisse

- 6 **2.1** Der SRH hat in 32 von 63 Einzelfällen ungeprüfte steuerliche Risiken im Umfang von rd. 11 Mio. € beobachtet, welche die Finanzämter weder im Voranmeldungsverfahren noch bei der Bearbeitung der Jahreserklärungen aufgegriffen hatten. Die Gesamtfallprüfung bei der Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen räumte demnach die Kontrolldefizite des Voranmeldungsverfahrens vielfach nicht aus. Die im Jahresbericht Nr. 11 aus 2013 geäußerte Auffassung des SMF einer regelmäßigen nochmaligen Überprüfung der Steuerfälle im Rahmen der Veranlagung kann somit nicht bestätigt werden. Prüfungsdefizite des Voranmeldungsverfahrens kaum ausgeräumt
- 7 **2.2** Auch die erstmals im Rahmen der Umsatzsteuererklärung auftretenden Auffälligkeiten hatten die Finanzämter wiederholt nicht sachgemäß aufgeklärt. Dies betraf folgende Problemfelder: Unzureichende Aufklärung von Risiken bei der Gesamtfallprüfung

Elektronische Hinweise nicht konsequent beachtet	8	<p>2.2.1 Für Fälle mit erklärten Nachzahlungsbeträgen von mehr als 5 T€ existierte ein Hinweis des Fachprogramms, weil ein solcher Sachverhalt u. a. auch auf Mängel in der Buchführung hindeuten konnte und dies ggf. strafrechtlich relevant war. Die personelle Überprüfung war in 42 von 116 dahingehend untersuchten Einzelfällen unterblieben. Vielfach war der für den Bearbeitungsanstoß maßgebliche maschinelle Risikohinweis aufgrund von programmgesteuerten Aufgriffsgrenzen unterblieben.</p>
Erstattungen nicht ausreichend geprüft	9	<p>2.2.2 Bei Umsatzsteuererklärungen mit Erstattungsansprüchen müssen die Finanzämter vor der Auszahlung zustimmen. Der SRH fand in 40 von 125 Einzelfällen keine Aufzeichnungen vor, welche die Ursachenanalyse der Finanzämter zur Rechtmäßigkeit der Auszahlung dokumentierte und die erteilte Zustimmung rechtfertigte. Das beanstandete steuerliche Risiko betrug in den geprüften Fällen 485 T€.</p>
Elektronische Kontrollverfahren werden nicht genutzt	10	<p>2.2.3 Zur Plausibilitätsverprobung der Steuerfreiheit von Ausfuhr- bzw. innergemeinschaftlichen Lieferungen standen den Finanzämtern 2 elektronische Kontrollverfahren („OZEAN“, „USLO“) zur Verfügung. In keinem der 241 hierzu eingesehenen Veranlagungen hatten die Finanzämter diese Verfahren genutzt. Die insoweit ungeprüften steuerlichen Risiken summierten sich allein in der Stichprobe auf rd. 49 Mio. €.</p>
Bereitstellung benötigter Informationen verbesserungswürdig	11	<p>2.3 Die aktuellen Verfahren zur Aktenführung und Datenspeicherung erschweren es den Bearbeitern der Umsatzsteuererklärungen in erheblichem Maße, sich schnell und unkompliziert über alle entscheidungserheblichen Tatsachen zu informieren. Ursächlich hierfür ist u. a. die dezentrale Aktenführung in den verschiedenen Arbeitsgebieten sowie die unsystematische, wenig zielgerichtete Informationsbereitstellung in verschiedenen Steuerakten und Programmen. Dies betrifft insbesondere Informationen zu Maßnahmen der Außendienstleistungen.</p>
Fehlendes Controlling	12	<p>2.4 Das LSF konnte im Rahmen der Prüfung keine Aussage dazu treffen, wieviel Umsatzsteuererklärungen nach der Gesamtfallprüfung durch die Finanzämter zu ändern waren und welche steuerlichen Ergebnisse dies nach sich zog. Die hierzu erforderlichen Aufzeichnungen werden nur 6 Monate gespeichert und dann endgültig gelöscht. Ein steuernder Eingriff in die Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen anhand dieser Daten war insoweit ausgeschlossen.</p>
Fehlendes Qualitätsmanagement	13	<p>2.5 Ohne ein Verfahren zur Leistungsmessung für die Veranlagung der Umsatzsteuererklärungen ist eine landesweit gleichmäßige Bearbeitungsqualität/-quantität nicht gewährleistet. Des Weiteren ist die Steuerverwaltung nicht in der Lage, die Wirtschaftlichkeit der Umsatzsteuerveranlagung zu belegen. Schon angesichts der 1.290 in den Veranlagungsbezirken auch für die Veranlagung der Umsatzsteuer eingesetzten Mitarbeiter ist die Verfahrenswirtschaftlichkeit aber von grundlegender Bedeutung.</p>
Schleppende Softwareentwicklung	14	<p>2.6 Die Steuerverwaltung hat sich in den Jahren 2007 und 2015 mit dem Auftrag an den Programmierverbund der Länder (KONSENS) gewandt, beide o. g. Kontrollverfahren in eine maschinelle Fallprüfung der Umsatzsteuer einzubinden. Ob und wann dieser Auftrag umgesetzt wird, war nach Aussage des SMF im Jahr 2017 noch immer ungewiss. Derartige Verzögerungen von mehr als 10 Jahren bei der Entwicklung von Programmlösungen behindern in inakzeptabler Weise die Entwicklung einer effektiven und effizienten Steuerverwaltung.</p>

3 Folgerungen

- 15 **3.1** Im Hinblick auf eine gleichmäßige und sachgerechte Besteuerung sollten erforderliche Überprüfungen auch in einem Massenverfahren tatsächlich erfolgen. Deshalb sollte das LSF die zur Veranlagung einer Umsatzsteuererklärung notwendigen Arbeitsabläufe optimieren. Der SRH hat der Steuerverwaltung in seiner Prüfungsmitteilung hierzu eine Reihe von Vorschlägen gemacht. Dies betrifft vor allem den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Arbeitsgebieten sowie die konsequente Nutzung der Datenabfrage- und Verprobungsmöglichkeiten.
- 16 **3.2** Effektivität und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns müssen seitens der Steuerverwaltung stetig kontrolliert werden, um ggf. nachsteuern zu können. Ziel sollte ein zeitnahes und wirksames Controlling sein.
- 17 **3.3** Mittelfristig kommt die Steuerverwaltung nicht umhin, das Veranlagungsverfahren der Umsatzsteuererklärungen zu einem umfassenden Risikomanagementsystem mit ständiger Risikoerkennung, -analyse, -behandlung und -steuerung fortzuentwickeln. Erst dadurch kann sie länderübergreifend ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen und dabei ihr Personal effektiv einsetzen.
- 18 **3.4** Das SMF sollte beim Programmierverbund der Länder darauf drängen, eine beschleunigte Softwareentwicklung zu erreichen.

4 Stellungnahme des SMF

- 19 Das SMF hat darauf hingewiesen, dass nach der bundeseinheitlichen Personalbedarfsberechnung für 2016 nur ein Anteil von rd. 29,6 Vollzeitkräften in den Veranlagungsbezirken für die Bearbeitung umsatzsteuerlicher Sachverhalte vorgesehen seien. Gleichwohl sei der vom SRH vermittelte Eindruck, die Finanzämter hätten bisher die Umsatzsteuererklärungen durchgehend ungeprüft gelassen, unzutreffend.
- 20 Zudem gehe der SRH mit seiner Darstellung von „steuerlichen Risiken“ unzutreffend von einer Steuerausfallwahrscheinlichkeit von 100 % aus. Tatsächlich könne die Steuerverwaltung jedoch davon ausgehen, dass die Angaben des Steuerpflichtigen vollständig und richtig seien. Die vom SRH kritisierte Sachbearbeitung richte sich an der steuerlichen Bedeutung des Einzelfalles aus.
- 21 Unabhängig davon hat die Steuerverwaltung eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität ergriffen. So seien die Finanzämter angewiesen, die vorhandenen elektronischen Abfrage- und Kontrollverfahren verstärkt zu nutzen. Die elektronischen Verfahren selbst wären z. T. technisch verbessert worden.
- 22 Bis März 2018 soll mit dem neuen Verfahren RMS-Veranlagung 2.0 ein Risikomanagementsystem für die Umsatzsteuererklärungen eingeführt werden.
- 23 Die priorisierte Entwicklung einer qualitativen Leistungsmessung im Rahmen des KONSENS-Programmierverbundes wird unterstützt. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten der sächsischen Steuerverwaltung auf die Softwareentwicklung im KONSENS-Verbund stark begrenzt. Insoweit könne nicht abgeschätzt werden, wann die angeforderten Softwarelösungen tatsächlich bereitgestellt werden.

5 Schlussbemerkungen

- 24 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMF zur Kenntnis und begrüßt die bereits durch die Steuerverwaltung ergriffenen Maßnahmen. Die Ausführungen des SMF bestätigen seine Einschätzung, dass zumindest im untersuchten Zeitraum die Bearbeitung und Überprüfung von Umsatzsteuerklärungen verbesserungswürdig war. Die Einschätzung des SMF, dass 29,6 Vollzeitkräfte jährlich 252.000 Umsatzsteuerklärungen sachgerecht und umfänglich prüfen können, überzeugt nicht. Die unzureichende Entscheidung darüber, welches Arbeitsgebiet welche Sachprüfungen vornehmen soll, lässt unverändert Kontrolldefizite befürchten.
- 25 Eine Gleichstellung von Risiko und Steuerausfall hat der SRH nicht vorgenommen. Durch die Darstellung der „steuerlichen Risiken“ und deren Überprüfung folgt der SRH dem von der Steuerverwaltung selbst konzipierten Prüfungsansatz. Je höher die steuerliche Auswirkung eines Sachverhaltes sein könnte, desto intensiver sollten auch die Kontrollmaßnahmen der Finanzämter ausgestaltet sein.