

Nie wieder Cum-Ex

Wie die Steuerverwaltung in Deutschland schlagkräftiger und gerechter werden kann

Yannick Schwarz, Christoph Trautvetter

Stand: 06.12.2021



Gemeinsam für gerechte, solidarische und nachhaltige Finanzsysteme –
gegen Steuerflucht und Schattenfinanzwirtschaft weltweit

Impressum

Studie: Nie wieder Cum-Ex

Autoren

Yannick Schwarz

yannick.schwarz@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Christoph Trautvetter

christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Herausgeber

Netzwerk Steuergerechtigkeit

Weidenweg 37

10249 Berlin

info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de/blog

Gestaltung und Layout

Pantea Lachin

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Diese Studie nutzt zur besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum, das sich zugleich zugleich auf die männliche, die weibliche und andere Geschlechteridentitäten bezieht. Alle Geschlechteridentitäten werden ausdrücklich mitgemeint, soweit die Aussagen dies erfordern.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
----------------------	----------

Die deutsche Steuerverwaltung – ein Überblick	5
Geschichte	5
Aufbau	5
Bundesfinanzverwaltung	6
Länderfinanzverwaltung	7
Bund-Länder-Koordination über Zielvereinbarung	8
Personalausstattung und Ergebnisse	9
Die Betriebsprüfung	12
Die Steuerfahndung	13
Die Umsatzsteuer-Sonderprüfung	16
Personalausstattung im BZSt	16
Personalausstattung in den einzelnen Bundesländern	17
Ausbildung und Fluktuation	18
Exkurs: Politische Einflussnahme und Korruption in der Steuerverwaltung	19
IT	20
KONSENS	21
RMS 2.0 und die Autofallquote	21
EUROFISC und Umsatzsteuerbetrug	22
Fußnoten	23
Quellenverzeichnis	24

Vorwort

2019 nahm der deutsche Staat 799 Milliarden Euro an Steuern ein, 23 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dazu ist ein großer Apparat notwendig: die deutsche Steuerverwaltung.

Die Politik erlässt Steuergesetze, die Verwaltung ist für die effektive, gleichmäßige Umsetzung des Steuersystems zuständig. Aber nicht immer funktioniert der Apparat im Interesse der Allgemeinheit. Die Beispiele sind so zahlreich wie unterschiedlich: Von großen Medienskandalen wie Cum-Ex oder der Gewinnverschiebung und Steuervermeidung der großen Digitalkonzerne über bekannte, aber größtenteils ignorierte Skandale wie Umsatzsteuerkarusselle bis zu verheimlichtem Auslandsvermögen der Superreichen und der Schwarzarbeit als Steuerhinterziehung des „kleinen Mannes“. Eine perfekte Verwaltung und ein Ende von Kriminalität wird es nie geben. Trotzdem geben die

Skandale der letzten Jahre Anlass zur Frage nach den strukturellen Schwachstellen in der deutschen Steuerverwaltung. Diese Studie versucht, dafür das komplexe System, von Finanzbeamten in der Ausbildung bis zum Management im Bundesministerium der Finanzen, von IT-Kapazitäten bis zum Informationsaustausch mit den Behörden anderer Länder zu durchleuchten und gezielte Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

Die deutsche Steuerverwaltung – ein Überblick

2019, bevor Corona die Statistiken verzerrte, nahm der deutsche Staat 799 Milliarden Euro an Steuern ein. Das entsprach etwa 23 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dazu ist ein großer Apparat notwendig: die deutsche Steuerverwaltung. Die Finanzministerien und Parlamente erlassen Steuergesetze. Über 500 Finanzämter und übergeordnete Behörden mit etwa 100.000 Mitarbeitenden sind für die effektive, gleichmäßige Umsetzung dieser Gesetze zuständig. Aber nicht immer funktioniert der Apparat so wie er sollte. Die Beispiele sind so zahlreich wie unterschiedlich: Vom organisierten und schwer zu überschaubaren Betrug wie bei Cum-Ex oder den Umsatzsteuerkarussellen, über anonymes Vermögen der Superreichen und verschobene Gewinne der großen Digitalkonzerne in Schattenfinanzplätzen

Geschichte

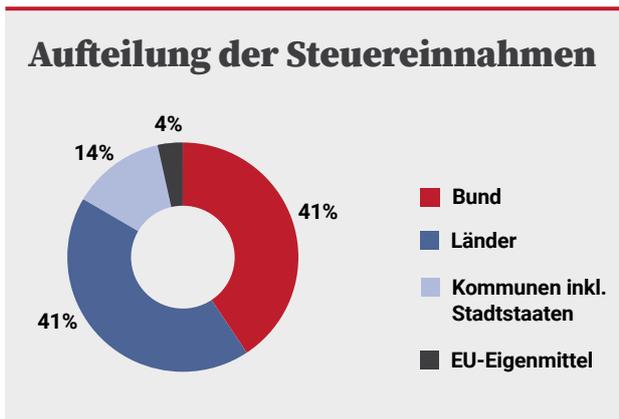
Grundlage des heutigen Steuersystems sind die sogenannten Erzbergerschen Steuer- und Finanzreformen, die 1919/1920 ihren Anfang nahmen (Bach & Buggeln, 2020). Bis zu den Reformen lagen die Gesetzgebungskompetenzen überwiegend bei den Ländern. Zudem gab es keine spezialisierte Steuerverwaltung. Die Folge war eine inkonsistente und lückenhafte Steuererhebung. Die Finanzlage nach dem ersten Weltkrieg zwang die Weimarer Republik zu grundlegenden Änderungen. Gesetzgebungskompetenzen wurden auf die Bundesebene verlegt, mit einem abgeschwächten Vetorecht der Länder. Der Zentrumspolitiker Erzberger schuf außerdem eine Finanzverwaltung auf Bundesebene, die nahezu sämtliche Steuern erheben und mit den Ländern teilen sollte. Mit einem Fokus auf direkte Steuern wie die progressive Einkommensteuer, Vermögens- und Erbschaftssteuern konnten die Steuereinnahmen innerhalb weniger Jahre auf 15 Prozent des BIPs fast verdoppelt werden. So wurde die Grundlage für den modernen Wohlfahrtsstaat gelegt. Viele Aspekte aus dieser Zeit – zum Beispiel wesentliche Teile der Abgabenordnung und der Finanzgerichtsbarkeit sowie die direkt beim Arbeitgeber abgeführte Lohnsteuer – sind bis heute erhalten geblieben. Die Steuergesetzgebung ist weiterhin stark zentralisiert, die Erhebung erfolgt allerdings seit den Anfängen der Bundesrepublik wieder durch die Länderverwaltungen.

und Steueroasen bis zur schwarz angestellten Haushaltshilfe oder der nur bar abrechnenden Dönerbude als Steuerhinterziehung des „kleinen Mannes“. Selbst mit der besten Verwaltung und den besten Gesetzen ließen sich Steuerhinterziehung und Steuervermeidung nicht komplett beenden. Trotzdem geben die Skandale der letzten Jahre Anlass zur Frage nach den strukturellen Schwachstellen in der deutschen Steuerverwaltung. Diese Studie versucht, dafür das komplexe System, von Finanzbeamten in der Ausbildung bis zum Management im Bundesministerium der Finanzen, von IT-Kapazitäten bis zum Informationsaustausch mit den Behörden anderer Länder zu durchleuchten und gezielte Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

Aufbau

Die verschiedenen Steuern sind den einzelnen Verwaltungsebenen zugeordnet. So gibt es Bundessteuern, Landessteuern und Gemeindesteuern. Die Steuern mit den größten Aufkommen sind jedoch Gemeinschaftssteuern, die mehr als einer dieser drei Ebenen zustehen. Auf sie entfallen über 70 Prozent der gesamten Steuereinnahmen. Von den eingenommenen Steuern bekommen **Bund und Länder je etwa 41 Prozent, Gemeinden 14 Prozent und ein kleiner Teil fließt an die EU.**

In der Verwaltung nehmen die Länder eine zentrale Rolle ein. Einerseits verwalten sie in Landeseigenverwaltung die ihnen allein zustehenden Steuern wie etwa die Erbschaftsteuer. Darüber hinaus verwalten sie jedoch auch in sogenannter Auftragsverwaltung die wichtigen Gemeinschaftssteuern, zu denen etwa die Lohn- und Einkommensteuer, die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer gehören. Doch auch wenn sie nur wenige Steuern wie etwa die Kraftfahrzeugsteuer direkt verwalten („Bundeseigenverwaltung“), kommt den Bundesfinanzbehörden ebenfalls eine wichtige Rolle zu.



Grafik 1

Quelle: kassenmäßige Steuereinnahmen 2019, destatis

Bundesfinanzverwaltung

Die oberste Bundesbehörde ist das Bundesfinanzministerium (BMF). Dessen Steuerabteilung ist unter anderem Schnittstelle zur Gesetzgebung und dem Parlament: Hier werden Referentenentwürfe für Gesetzesänderungen verfasst, deren finanzielle Folgen abgeschätzt und Informationen für den Bundestag und Anfragen von einzelnen Abgeordneten aufbereitet. Das BMF repräsentiert Deutschland in Steuerfragen auch nach außen. So ist das Ministerium, gemeinsam mit dem BmWi, für die Aushandlung von Steuerabkommen und die internationalen Steuernormen und -standards zuständig. Der Leiter der BMF-Unterabteilung IV B, Martin Kreienbaum, leitet den OECD-Steuerausschuss und das Inclusive Framework, in dem mehr als 100 Länder über die Reform des internationalen Systems der Besteuerung multinationaler Konzerne verhandeln. Das BMF hat außerdem die Aufgabe, das Steuerrecht für die Länderbehörden zentral auszulegen. Dazu erstellt es sogenannte BMF-Schreiben und (Nicht-)Anwendungserlasse. Zudem bildet das BMF über die Bundesfinanzakademie den Nachwuchs der Steuerverwaltung im höheren Dienst aus und fort. Dem BMF unterstehen fünf Oberbehörden.

Das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) begleitet die Finanzämter der Länder bei ausgewählten Betriebs- und Außenprüfungen, koordiniert grenzüberschreitende Umsatzsteuerprüfungen der Länder und unterstützt diese bei der Verfolgung von Steuerstraftaten mit erheblicher Bedeutung, organisiert den Informationsaustausch mit Steuerbehörden aus anderen Ländern, sammelt Daten und unterstützt die Länder und das BMF bei der Analyse von Steuerlücken und Gesetzesfolgen. Schließlich erhebt das BZSt auch Steuern z. B. von Personen ohne Steuerwohnsitz in Deutschland, von Spezial-Investmentfonds oder aus der Versicherungssteuer. Die

meisten Steuerpflichtigen kennen das BZSt aber vor allem deshalb, weil es Steuer-IDs ausstellt.¹ Weil das BZSt auch für Kapitalertragsteuererstattungen zuständig ist und ab 2007 ein Großteil der Cum-Ex-Geschäfte über ausländische Unternehmen und Investmentfonds liefen, spielte das BZSt in dem Skandal eine wichtige Rolle. Als Reaktion auf den Skandal wurde im März 2020 eine **Sondereinheit gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung** gegründet. Sie besteht aus der Gruppe „Kapitalmarkt“ mit einem Informations- und Analysezentrum und der Gruppe „Internationaler Informationsaustausch“ und umfasst etwa 300 Stellen. Ein weiteres Beispiel für eine Sondereinheit auf Bundesebene stellt die Zentrale Stelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuer-Betrugsfällen (KUSS) dar (*FVG, §5, Abs. 1, Nr. 13, 15 & 16*). Der Bundesrechnungshof lobt, dass durch diese Einheit „zwar Vollzugsdefizite aufgrund des Föderalismus vermindert werden“, empfahl jedoch deren „Ausbau zu einer zentralen Internetfahndungseinheit“, die im Netz nach unbekanntem Steuerfällen und neuen Geschäftsmodellen sucht und die Daten den Ländern zur Verfügung stellt. Das dafür seit fast 20 Jahren eingesetzte Programm (XPider) funktioniert anscheinend noch nicht gut genug.

Die Generalzolldirektion ist eine weitere, direkt dem BMF unterstellte Behörde. Anders als der Name suggeriert, beschäftigt sich der Zoll nicht nur mit der Verwaltung von Importzöllen. Die Zollverwaltung erhebt die meisten Bundessteuern (z. B. Einfuhrumsatzsteuer, Biersteuer, Energiesteuer, Luftverkehrsteuer, Kfz-Steuer). Seit 2004 hat der Zoll von der Bundesagentur für Arbeit die Kontrolle von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung übernommen, seit 2013 auch die Prüfung des Mindestlohns. Daran arbeiten mittlerweile mehr als 7.500 Zollbeamte – oder fast jeder Fünfte. Auch die Financial Intelligence Unit, bei der etwa 500 Mitarbeiter Geldwäscheverdachtsmeldungen analysieren, ist Teil der Zollstruktur.

Schließlich unterstehen dem BMF das **Bundesamt für Zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV)**, das für den Lastenausgleich zuständige **Bundesausgleichsamt (BAA)** und die **Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (BfB)**. Auch das **Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund)** ist dem BMF zugeordnet. 2016 wurden in dieser Behörde die Entwicklung und der Betrieb von IT-Lösungen für die Bundesbehörden und Ministerien zusammengeführt. Ein großer Teil der IT für die Steuerverwaltung wird aber weiterhin im sogenannten Konsens-Verfahren auf Ebene der Länder entwickelt und betrieben.

Steuerforschung und Steuerlücke

Laut einer Studie des Wissenschaftlichen Beirats des BMF aus dem Jahr 2021 „ist die Analyse administrativer Steuerdaten in Deutschland im internationalen Vergleich deutlich unterentwickelt“. Das liegt an der kritisierten Dateninfrastruktur, aber noch viel mehr am sehr restriktiven Steuergeheimnis, das den Zugang zu Informationen stark beschränkt und eine Verknüpfung von Datensätzen weitgehend verbietet. Außerdem fehlen zum Beispiel durch die Aussetzung der Vermögensteuer oder die 2008 eingeführte Anonymität bei der Kapitalertragsteuer wichtige Daten komplett. Deutschland gehörte auch nicht zu den immerhin 13 EU-Ländern, die laut einer EU-Umfrage von 2018 regelmäßige Steuerlückenschätzungen durchführten oder plant.

Die Analyse und Bewertung von Steuergesetzen und Betrugsbekämpfung erfolgt derzeit vor allem durch die Steuerabteilung des BMF in Zusammenarbeit mit dem BZSt und basierend auf Daten aus den Ländern. Ein im Haushaltsentwurf für 2022 eingeplantes Steuerforschungsinstitut soll das ändern. Laut Koalitionsvertrag soll es eine „aktuelle und bessere Datenlage etwa für die Evaluierung von Steuerregelungen – auch im Hinblick auf ihre Belastungswirkung – oder die entgangenen Steuereinnahmen aufgrund Steuerhinterziehung und Steuergestaltung“ schaffen und damit „die Grundlage für eine evidenzbasierte Gesetzgebung verbessern“.

Länderfinanzverwaltung

Parallel zum Bund sind auch in den Bundesländern die jeweiligen Finanzministerien die obersten Finanzbehörden. Acht der 16 Bundesländer haben zusätzlich zwischen Ministerium und Finanzämtern Oberfinanzdirektionen, Landesämter oder ähnliche Mittel- und Oberbehörden. Diese Mittelbehörden können vielfältige Aufgaben übernehmen, etwa Aufsichtsfunktionen oder zentrale Dienstleistungen für die Finanzämter.

Herzstück der Steuerverwaltung sind die über 500 Finanzämter, die für die Verwaltung nahezu aller Steuern zuständig sind. Die sogenannten Veranlagungsfinanzämter bearbeiten die Lohn- und Einkommenssteuererklärungen der in ihrem Bereich wohnhaften Steuerpflichtigen – deutschlandweit insgesamt **42 Millionen Menschen**.

Aufgaben wie Betriebsprüfung, Steuerfahndung und Bearbeitung von Steuerstrafsachen sind in vielen Ländern regional oder sogar landesweit konzentriert. Die Verteilung dieser und weiterer Aufgaben ist in sogenannten Zuständigkeitsverordnungen geregelt. In Nordrhein-Westfalen gibt es beispielsweise zehn Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung, in Berlin nur ein zentrales Finanzamt für Fahndung und Strafsachen.² Darüber hinaus richten die Länder zunehmend Sondereinheiten gegen komplexen Steuerbetrug ein.³ Einer der Vorreiter war Niedersachsen, mit einem 2002 eingerichteten Sonderreferat im Landesamt für Steuern. In Bayern und Hessen gibt es jeweils zwei solcher Sondereinheiten, in NRW sogar vier. Allerdings weichen Aufgabenbereich und Arbeit zwischen den Einheiten und Bundesländern stark voneinander ab. Grob lassen sich vier verschiedene Aufgabenkomplexe unterscheiden:

- 1.** Zusammenarbeit mit Behörden außerhalb der Steuerverwaltung (z. B. Staatsanwaltschaften)
- 2.** Koordination mit Steuerbehörden anderer Länder und innerhalb des Landes (z. B. Informationsweitergabe)
- 3.** Datenanalyse zum Aufspüren neuer Betrugsmodelle und zur Identifizierung bekannter Modelle (zum Beispiel Umsatzsteuerkarusselle)
- 4.** Direkte Ermittlungen bei Verdächtigen in komplexen Betrugsfällen

Je nach Bundesland übernehmen Sondereinheiten nur einen oder mehrere Aufgabenbereiche gleichzeitig. In nahezu allen Bundesländern sind jedoch nicht alle dieser Aufgabenbereiche durch Sondereinheiten abgedeckt.

Die Sondereinheiten sind seit 2013 miteinander vernetzt und treffen sich jährlich zu bundesweiten Konferenzen. Die Bundesländer Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, später gefolgt von Brandenburg und Berlin, haben sich zusätzlich zum Norddeutschen Bund zusammengeschlossen, dessen Lenkungsgruppe Steueraufsicht die Arbeiten der jeweiligen Sondereinheiten koordiniert – aber eben nicht die Sondereinheiten aller Länder.

Neben den Finanzämtern und Ober- und Mittelbehörden beschäftigen die Länder schließlich in den Finanzverwaltungen noch weiteres Personal an Ausbildungsstätten oder für die IT. Diese Mitarbeiter sind oft keine Beamten, sondern Tarifkräfte.

Sondereinheiten der Finanzverwaltung NRW

- 1) Task Force „Ressortübergreifende Bekämpfung von Finanzierungsquellen organisierter Kriminalität und Terrorismus“ (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Düsseldorf)
- 2) Analyseeinheit für risikoorientierte Ermittlung im Bereich der Steueraufsicht (ARES) (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Hagen) zur Entdeckung unbekannter straf- und bußgeldrelevanter Sachverhalte (Datenanalyse) und Koordination mit Behörden anderer Länder
- 3) Zentralstelle für Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung (ZEUS) (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn)
- 4) Zentrale Ermittlungs- und Koordinierungsstelle Xpider (ZekoX) (Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Bonn) zur Bekämpfung der Steuerlücke im Internethandel und bei Onlinedienstleistungen

Bund-Länder-Koordination über Zielvereinbarungen

Das im Grundgesetz verankerte föderale System Deutschlands führt bei der Finanzverwaltung zu zwei grundlegenden Problemen. Zum einen entstehen Anreizprobleme, wenn Landesregierungen finanziell (und politisch) dafür aufkommen, Steuern bei ihren Wählerinnen und Wählern zu erheben, ohne dass notwendigerweise zusätzliches Einkommen für eigene politische Projekte generiert wird. Diese Dynamik kann sowohl bei Gemeinschaftssteuern entstehen, bei denen ein großer Anteil an den Bund fließt, als auch durch den Länderfinanzausgleich, durch den einkommensstarke Länder nicht von Mehreinnahmen profitieren. Dies führt zu uneinheitlicher Steuererhebung und im schlechtesten Fall zu Standortwettbewerb über lückenhafte Steuereintreibung. Zum anderen entstehen Reibungsverluste und fehlende Expertise vor allem im Umgang mit komplexen, grenzüberschreitenden Steuerfällen.

Ein zentrales Mittel, über das der Bund Einfluss auf die Arbeit der Länderverwaltungen nehmen kann, sind die sogenannten Zielvereinbarungen (FVG, §21a, Abs. 2, 3 & 4). Diese werden anhand eines einheitlichen Rahmenkatalogs bilateral zwischen BMF und den Länderfinanzbehörden getroffen. Die Länder verpflichten sich darin gegenüber dem Bund zur Einhaltung von Kennzahlen, wie die Bearbeitungszeit für Steuererklärungen oder Prüfquoten für Großbetriebe. Das BMF verweigert die Herausgabe der konkreten Zielvereinbarungen unter anderem mit dem Hinweis, dass die Finanzverwaltungen der Länder „unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck geraten“ könnten. Eine Kleine Anfrage der Linken von 2018

gibt aber zumindest einen groben Überblick über die 27 Ziele aus dem Rahmenkatalog. Daraus wird ersichtlich, dass die Zielvereinbarungen zwar fast ausnahmslos erreicht werden (niedrigster Wert war 89 Prozent), aber wenig ambitioniert sind und noch dazu sehr lückenhaft eingesetzt werden. Die Anzahl der bilateral vereinbarten Ziele schwankte zwischen sieben für Baden-Württemberg und 15 für Bremen. Eine Prüfquote für Kleinbetriebe wurde beispielsweise nur mit drei Bundesländern vereinbart. Bremen erreichte die vereinbarte Quote (35 Jahre) zu 100 Prozent, Rheinland-Pfalz die ambitioniertere Quote von 25 Jahren nur zu 94 Prozent. Aber die reine Zahl der Prüfungen sagt noch wenig über deren Qualität und Erfolg. Zielvereinbarungen über Mehreinnahmen aus der Steuerfahndung gibt es aber genauso wenig wie z. B. die von den Steuergewerkschaften seit langem geforderte Vereinbarung über eine einheitliche Personalausstattung entsprechend der Bedarfe oder die vom Bundesrechnungshof zuletzt 2020 geforderte Vereinbarung über eine Quote für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen.

	Durchlaufzeit/ Erledigungsquote	Prüfquote	Effizienz/ Bagatellfälle	Was fehlt?
Einkommensteuer/ Lohnsteuer- Außenprüfung	16 (meist mehrere Ziele)	8 (nur 5 Vereinbarungen für große Unternehmen >500)	12 (9x Prüfung je Prüfer, 3x Bagatellfälle bis Mehrsteuern i. H. v. 499 €)	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Körperschaften/ Betriebsprüfung	15 (meist mehrere Ziele: letzte Prüfungsjahr Großbetriebe, Erledigungsquote Vorjahr, Durchlaufzeit)	7 (nur 3 Vereinbarungen für Kleinbetriebe, Quote: 25 bis 35 Jahre)	9 (4x Prüfung je Prüfer, 8x Bagatellquote von 33 bis 43 Prozent)	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Umsatzsteuer- Sonderprüfung	–	–	10	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Was fehlt?	Steuerfahndung, Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften, Erbschaftsteuer etc.			

Tabelle 1: Art und Umfang der Zielvereinbarungen

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Übersicht für 2018

Personalausstattung und Ergebnisse

Der wohl wichtigste Faktor für das Funktionieren der Steuerverwaltung ist ausreichend und qualifiziertes Personal. Zusätzliche Beamte erhöhen die Steuereinnahmen und finanzieren sich dadurch zum Teil selbst – wenn sie auch effizient eingesetzt werden. Wie bei vielen anderen Behörden gibt es auch bei der deutschen Steuerverwaltung massive und teilweise wachsende Personalnot.

Im internationalen Vergleich sind die Personalzahlen laut der *International Survey on Revenue Administration (ISO-RA)* mit etwa 110.000 Beschäftigten in Deutschland⁴ sehr hoch. Nur Russland und China beschäftigen in absoluten Zahlen mehr Personal in ihren Steuerverwaltungen. Vergleichbare OECD-Länder wie Frankreich, Großbritannien oder auch Japan kommen mit weniger Personal pro Einwohner aus – wobei die Zahlen auf Umfragen beruhen und teilweise zwischen Ländern und für Deutschland in geringem Ausmaß mit anderen Datenquellen inkonsistent sind.⁵ Allerdings ist der Vergleich nur eingeschränkt aussagekräftig, weil sich der Arbeitsaufwand je nach Steuersystem und Struktur der Verwaltung stark unterscheiden kann und andererseits die Qualität der Steuererhebung nicht gemessen wird. Möglicherweise führt auch der deutsche Finanzföderalismus zu einem höheren Personalbedarf als in zentralisierteren Verwaltungen.

Wie viel Personal in Deutschland insgesamt gebraucht und den einzelnen Bereichen der Finanzämter zugeordnet wird, bestimmt die Personalbedarfsberechnung (PersBB). Sie wird alle drei Jahre von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erstellt und soll im besten Fall den sich verändernden Arbeitsaufwand wie z. B. Erleichterungen durch Digitalisierung oder zusätzliche Bedarfe durch Gesetzesänderungen, höhere Prüfquotenziele oder die Verarbeitung neuer Daten aus dem internationalen Informationsaustausch widerspiegeln. Experten beurteilen die PersBB insgesamt als eine gute Grundlage, allerdings hat sie mehrere Schwächen. So basiert z. B. auf Daten aus den vergangenen Jahren und bildet Veränderungen wie Bevölkerungswachstum oder kurzfristige Zusatzbedarfe wie durch die Coronahilfen nicht ausreichend oder verspätet ab. Außerdem ist beispielsweise die Zahl der Steuerfahnder seit 1998 bundesweit auf 2.987,5 Vollzeitäquivalente gedeckelt. Eine Anpassung an die gestiegene Zahl und Komplexität der Fälle wurde nicht vorgenommen.

Die Personalbedarfsberechnung aus Sicht der Gewerkschaften

Die Beamten der Finanzverwaltung sind in zwei verschiedenen Gewerkschaften organisiert. Beide werden regelmäßig zur PersBB angehört und kommentieren diese.

Die vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di) hebt dabei beispielsweise hervor, dass die Einführung von Risikomanagementsystemen nicht geeignet ist, die Arbeitsbelastung so zu verringern, dass gestiegene Fallzahlen und komplexere Gesetze mit weniger Personal erledigt werden können, und außerdem die Gefahr birgt, dass Erfahrungswissen und der Blick auf den Gesamtfall verloren gehen. Vielmehr sollte die risikobasierte Prüfung dazu dienen, „Ressourcen für die Arbeit an bedeutenden Steuerfällen freizusetzen“. Für komplexe Fälle mit erhöhtem „Steuerwiderstand“ vor allem in Ballungsräumen wie München fordert ver.di entsprechend einen höheren Zeiteinsatz, genauso wie für die Erhöhung der Prüfdichte bei Unternehmen, für Umsatzsteuervoranmeldungen und Umsatzsteuersonderprüfungen und die Steuerfahndung. Als Hauptproblem kritisiert ver.di schließlich die pauschalen Stellenkürzungen in den Ländern und fordert einheitliche Ausstattungsstandards durch Zielvereinbarungen nach §21 FVG.

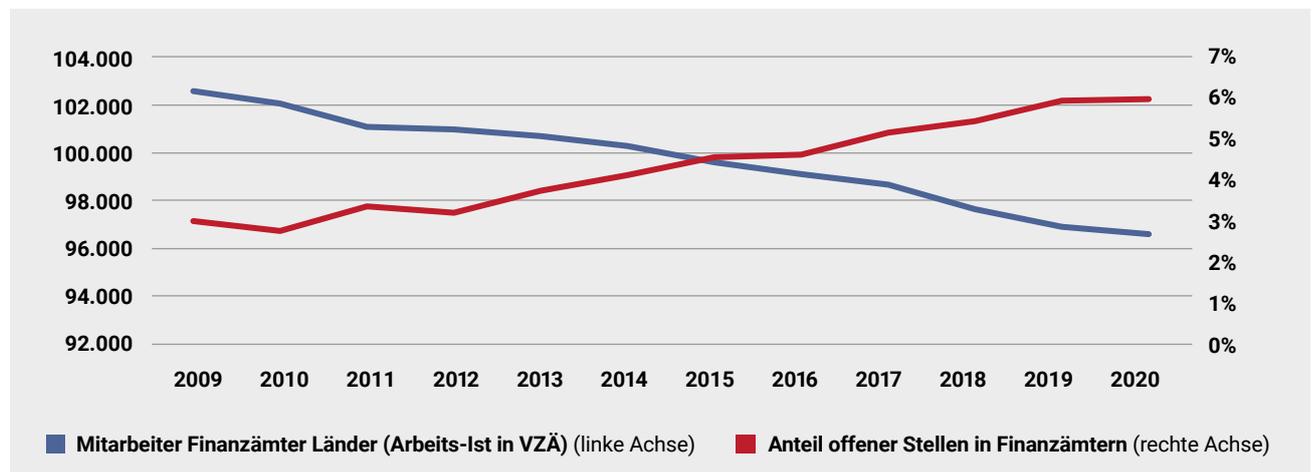
Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DStG) weist darauf hin, dass Gesetzesänderungen wie aktuell durch die Corona-Soforthilfemaßnahmen oder die Grundsteuerreform nicht zeitnah abgefedert würden. Die Gewerkschaft moniert außerdem, dass das operativ tätige Personal (Ist-Besetzung der Finanzämter) nicht mit dem berechneten Personalbedarf wächst.“ Obwohl „die Arbeitsprozesse sich vehement verdichten, der Aufwand für die Betreuung der eingestellten und erforderlichen Nachwuchskräfte konstant hoch ist und der Fortbildungsaufwand mit Blick auf neue Verfahren steigt“, orientiere sich die tatsächliche Personalsituation zumeist an der Haushaltssituation des jeweiligen Bundeslandes.

Quelle: ver.di (2021, 2018) und DStG (2021)

Abgesehen von Unzulänglichkeiten bei der PersBB gibt es zwei weitere Probleme, die zu einer zu geringen Personalausstattung führen

1. Die berechneten Bedarfe werden von den Ländern nicht komplett in den Haushalt überführt. Je nach Bundesland gilt ein sogenannter Entbehrungsfaktor. Berlin finanziert beispielsweise lediglich 87,5 Prozent des in der PersBB errechneten Personalbedarfs. Der Bundeschnitt des Entbehrungsfaktors liegt bei etwa zehn Prozent. Dabei ist die Ausstattungslücke in den unterschiedlich hoch. Für die Erledigungsstatistiken und die Kommunen wichtige oder sichtbare Bereiche wie z. B. die Bearbeitung von Steuererklärungen oder die Hundesteuer werden teilweise besser ausgestattet als die für die gleichmäßige Steuererhebung zentralen aber weniger sichtbaren Bereiche wie die Steuerfahndung oder die Außenprüfung.

2. Zusätzlich zum Entbehrungsfaktor ergibt sich noch eine Lücke zwischen Haushalts-Ist und Arbeits-Ist dadurch, dass nicht alle im Haushalt vorgesehenen Planstellen auch besetzt werden. Gründe sind z. B. langwierige Ausschreibungen, fehlende Bewerber oder unterjährige Verluste z. B. durch Elternzeit, Krankschreibung etc. Von 2009 bis zum letzten Datenpunkt 2020 hat sich beispielsweise bei den Länderverwaltungen die Zahl der unbesetzten Planstellen von 3.175 auf 6.140 erhöht. Somit war Ende 2020 mit 6,0 Prozent ein doppelt so hoher Anteil von Planstellen unbesetzt als noch 2009 (3,0 Prozent).



Grafik 2: Entwicklung der Mitarbeiterzahlen und offenen Stellen in der Finanzverwaltung
Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt ist das Personal in den Finanzämtern der Länder seit 2015 unter die Grenze von 100.000 Mitarbeitern gesunken und lag 2020 noch bei 96.602 (Arbeits-Ist in Vollzeitäquivalenten). Zehn Jahre zuvor lag die Zahl noch bei 102.058. Hinzu kommen einige Tausend Stellen für Bildungseinrichtungen, Digitalisierung und ähnliche kleinere Bereiche. Gerade was IT-Stellen betrifft, ist der Personalmangel auch in den Nicht-Beamtenstellen ausgeprägt.

Fehlendes Personal führt zu weniger und weniger tiefen Prüfungen und damit schließlich zu fehlenden Einnahmen und einer ungleichmäßigen Besteuerung. Wie hoch die potenziellen Mehreinnahmen sind, lässt sich

nur schwer schätzen. Steuerfahnder und Betriebsprüfer erbringen im Schnitt Mehreinnahmen von etwa einer Million Euro und finanzieren sich dadurch selbst. Diese Feststellung wird oft zitiert und ist als Illustration gut geeignet, auch wenn sie einige Haken hat. So sind zum Beispiel die Prüfer im Außendienst für ihre Arbeit und das Ergebnis auch auf Mitarbeiter aus dem Innendienst angewiesen. Vor allem bei der Betriebsprüfung ist das Mehrergebnis nur bedingt aussagekräftig⁶ und die indirekten Mehrergebnisse sind insgesamt sogar deutlich höher (Abschreckungseffekt).

	Vollzeitkräfte	Anzahl Prüfungen	Mehrergebnis (in Mrd. €)	Mehrergebnis (pro VZK, in Mio. €)	Mehrergebnis (pro Prüfung)
Betriebsprüfung (einschließlich Lohnsteuer-Außenprüfung, bE-Fälle)	13.341	181.345	15,2	1,14	84.000
	+ 454 (BZSt)	+ 6.695 (sonstige Fälle)		(0,91)	(81.000)
---bE-Fälle	?	1.029	0,15	?	146.000
Steuerfahndung	2.501	34.037	2,8	1,2	82.000
Umsatzsteuer-Sonderprüfung	1.770	77.857	1,55	0,88	20.000
Gesamt	110.000		799	7,26	

Tabelle 2: Personalausstattung und Mehrergebnis bei Betriebsprüfung, Steuerfahndung und Umsatzsteuersonderprüfung
Quelle: eigene Darstellung basierend auf Zahlen für 2019

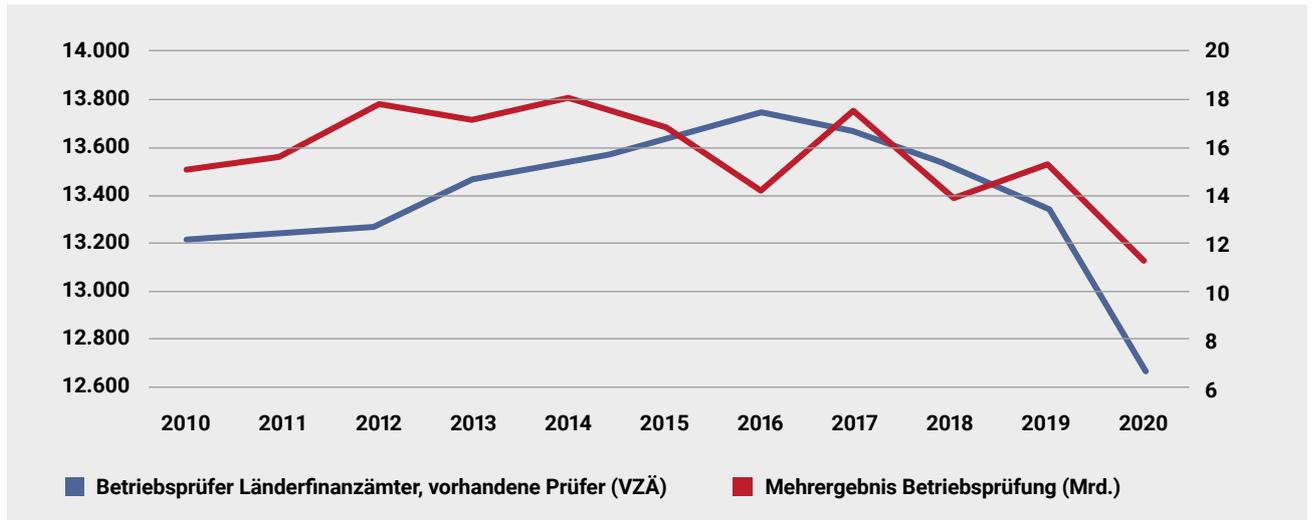
Zum Vergleich 1: In Deutschland gibt es etwa 90.000 vereidigte Steuerberater, 15.000 vereidigte Wirtschaftsprüfer und mehr als eine Million Erwerbstätige in den Bereichen Steuer- und Rechtsberatung sowie Wirtschaftsprüfung. Allein die größten 10 Steuerberatungsgesellschaften (von insgesamt etwa 10.000) erzielten 2016 Honorarumsätze von 7 Milliarden Euro und kosteten damit etwa so viel, wie alle Finanzbeamten zusammen.

Zum Vergleich 2: Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Zoll wurde in den letzten Jahren personell mehrfach gestärkt. Laut *Jahresstatistik 2020* führten die etwa 7.500 Mitarbeitern im Vor-Corona-Jahr 2019 54.733 Prüfungen durch, ermittelten einen Schaden von 755 Millionen Euro, setzten Strafen und Bußgelder von 94 Millionen Euro fest, veranlassten weitere Ermittlungen der Landesfinanzverwaltung mit Mehreinnahmen von 45,8 Millionen Euro und verhängte Freiheitsstrafen von 1.827 Jahren. Die Steuerfahndung lag mit 1.234 Jahren, 80 Millionen Euro Strafen oder Geldbußen und einem Mehrergebnis von 2,8 Milliarden Euro absolut darunter, relativ zu den Mitarbeitern aber deutlich darüber.

Die Betriebsprüfung

Insgesamt arbeiteten 2020 in den Ländern 12.664 und beim BZSt noch einmal 440 Finanzbeamte in der Prüfung von Betrieben. Sie erzielten 2020 ein Mehrergebnis von 11,2 Milliarden Euro nach 15,2 Milliarden Euro in 2019. Das ist das schlechteste Ergebnis seit Beginn unserer Datenreihe in 2010. Auch wenn Corona zu diesem Tiefstand beigetragen hat, zeigt Grafik 3 einen abnehmenden Trend. Auch die Zahl der Betriebsprüfer

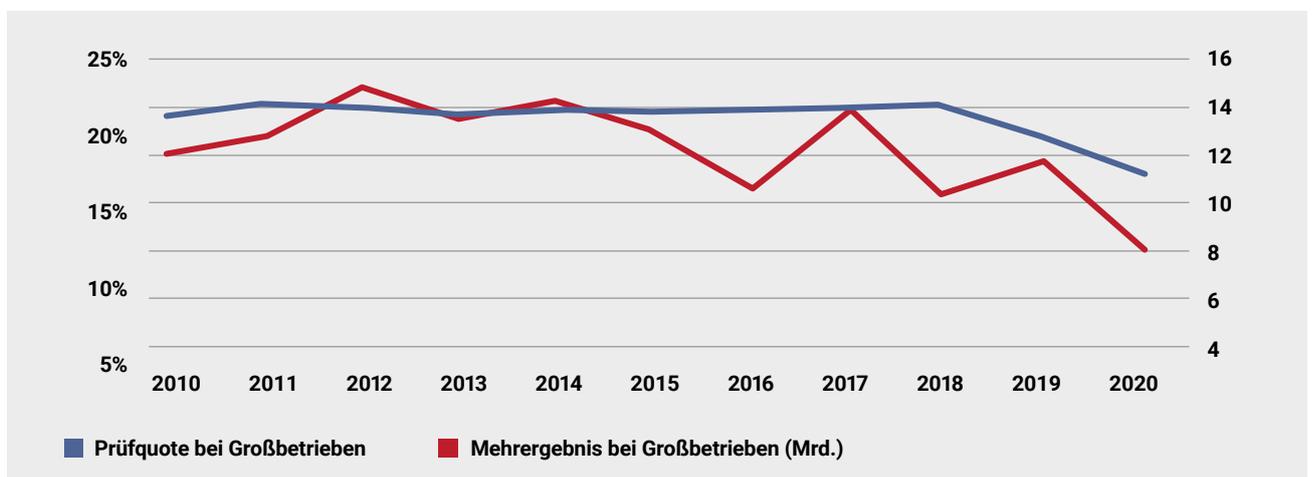
ist nach einem Anstieg seit 2016 kontinuierlich gefallen und lag 2020 auf dem niedrigsten Stand seit Beginn der Datenreihe in 2009. Angesichts aktueller gesetzlicher Entwicklungen – von der Meldepflicht für Steuergestaltungen, über das Optionsmodell bis hin zur internationalen Unternehmenssteuerreform und umfangreicher technischer Umstellungen – wäre eher ein Anstieg nötig gewesen.



Grafik 3: Zahl der Betriebsprüfer und Mehrergebnis 2010 bis 2020

Ein genauerer Blick zeigt, dass die Entwicklung der Mehreinnahmen ziemlich direkt dem Prüfungsergebnis bei den Großbetrieben folgt. Erstaunlicherweise ist selbst im Bereich der Großbetriebe – die eigentlich größtenteils laufend geprüft werden sollten – eine abnehmende Prüfquote zu erkennen. Die besonders niedrige Quote in 2020 ist möglicherweise auf Folgen der Corona-Pandemie wie Abstellung von Betriebsprüfern für Corona-bezogene Aufgaben zurückzuführen.

Nicht zuletzt zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung, Geldwäsche und Wirtschaftskriminalität wäre darüber hinaus aber auch bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben eine höhere Prüfquote nötig. Rein statistisch werden Kleinstbetriebe einmal alle 91 Jahre, in einigen Bundesländern sogar alle 130 Jahre geprüft, obwohl die Rechnungshöfe, die Zielvereinbarungen und die Gewerkschaften hier seit Jahren Verbesserungen fordern.



Grafik 4: Prüfquote für Großbetriebe und Mehrergebnis 2010 bis 2020

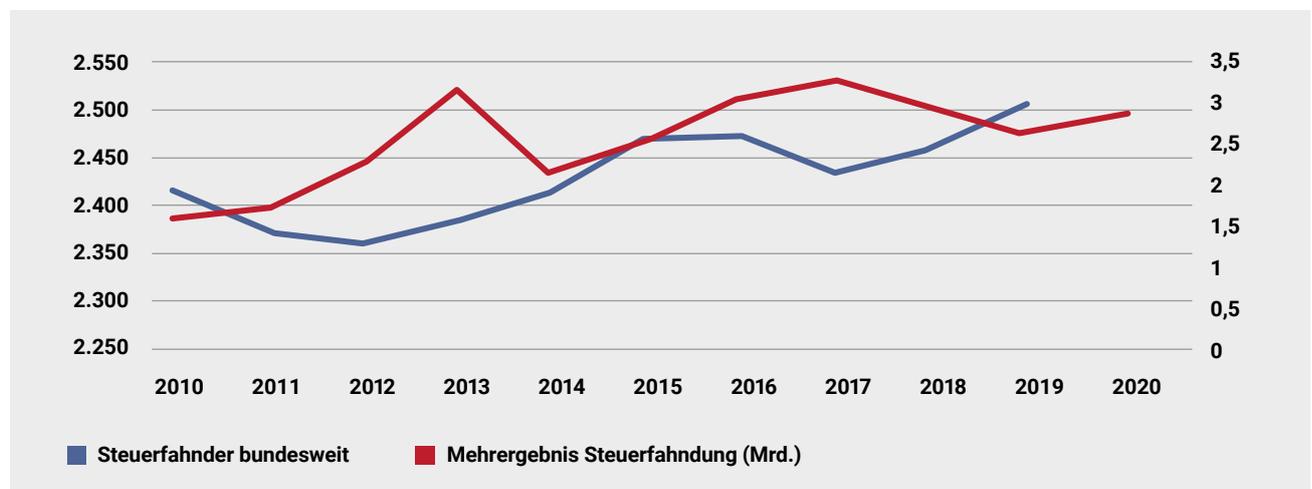
Die Steuerfahndung

Die Zahl der Steuerfahnder in der PersBB ist seit 1998 auf 2.987,5 Vollzeitäquivalente gedeckelt. Die Zahl der tatsächlich eingesetzten Fahnder ist zwischen 2009 und 2019 leicht von 2.395 auf 2.501 gestiegen. Entsprechend zeigen auch die Zahl der Fahndungsprüfungen und die Mehreinnahmen mit zuletzt (2019) 2,8 Milliarden Euro einen leichten Aufwärtstrend.

Grund für die seit 2010 sprunghaft angestiegenen Mehreinnahmen dürften auch die Ankäufe von Steuer-CDs und öffentliche Leaks seit 2010, die hohe Anzahl von Selbstanzeigen bis 2015 und der automatische

Informationsaustausch seit 2017 sein. Zuletzt wurden 2021 ein Datensatz mit Immobilieninformationen aus Dubai erworben und mit den Pandora Papers Informationen zu 27.000 Firmen veröffentlicht.

Die Selbstanzeigen führten zwar automatisch zu einem Steuerstrafverfahren. Nach Auskunft von Experten wurden die erklärten Einnahmen und Vermögen aber u. a. wegen des Personalmangels viel zu selten auf Vollständigkeit und auf mögliche neue Hinterziehungsmuster geprüft.



Grafik 5: Zahl der Steuerfahnder und Mehregebnis 2010 bis 2020

Bußgeld- und Strafsachenstellen, Steuerfahndung und Steuerstrafverfahren

Die Finanzämter haben weitreichende Kompetenzen in der Bearbeitung von Steuerstrafverfahren. Die Strafsachenstelle fungiert dabei eigenständig als Ermittlungsbehörde, es sei denn es liegen neben der Steuerstraftat weitere Straftaten vor, es soll ein Haftbefehl erlassen werden oder das Verfahren wird aus anderen Gründen an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Die Steuerfahndung führt die Ermittlungen durch und kann dafür Vorfeldermittlungen anstellen, auf Geldwäscheverdachtsanzeigen zugreifen, Durchsuchungen erwirken und bei banden- oder gewerbsmäßigem Umsatzsteuerbetrug auch Telefone abhören. 2019 führten 2.501 Steuerfahnder über alle Steuerarten hinweg 26.534 Fahndungsprüfungen durch.

2019 wurden deutschlandweit 54.369 Steuerstrafverfahren von den Bußgeld- und Strafsachenstellen abgeschlossen. In 5.608 Fällen erging dabei ein Antrag auf Strafbefehl, 6.180 Fälle wurden an die Staatsanwaltschaften und 170 weitere an andere Bußgeld- und Strafsachenstellen abgegeben. 15.352 Einstellungen erfolgten gegen

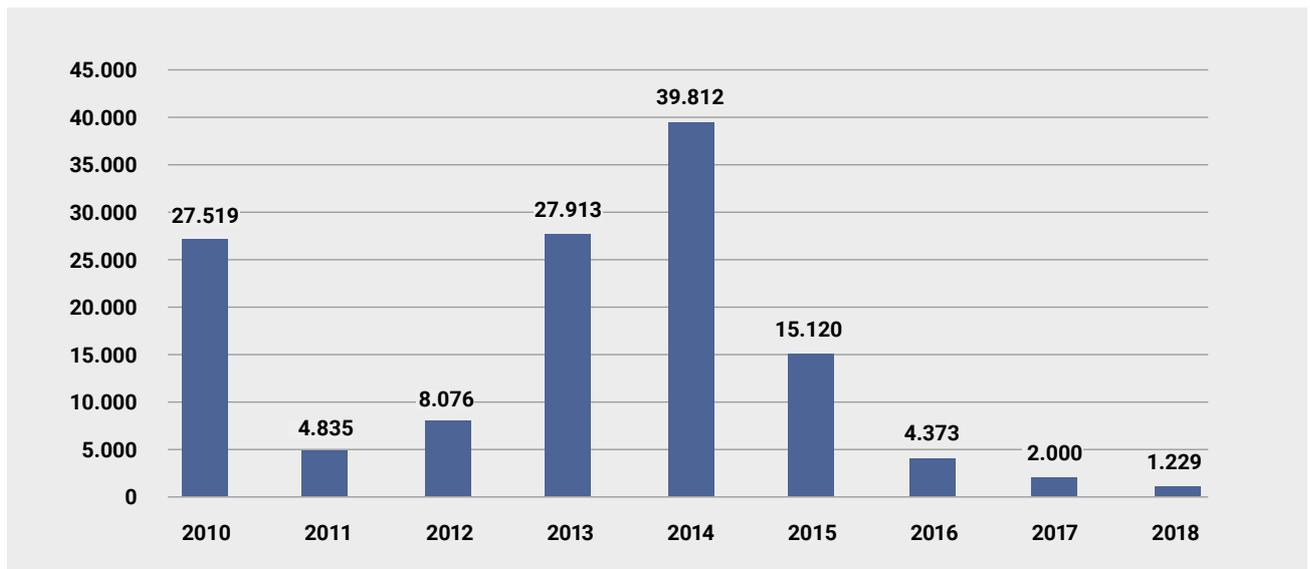
Geldauflagen in Höhe von 364,0 Millionen Euro. Von insgesamt 11.707 Fällen, die Gerichte und Staatsanwaltschaften abschlossen, wurden weitere 3.383 ohne Auflagen und weitere 1.404 gegen Auflagen eingestellt. Von den gesamten Steuerstrafverfahren landeten nur 1.618 vor Gericht (bei 55 Freisprüchen), also etwa 3 Prozent. Weitere 5.236 führten zu Strafbefehlen, die nur bei leichter Kriminalität ergehen und nicht zu Gefängnisstrafen ohne Bewährung führen.

Mehreinnahmen werden also vor allem durch Einstellungen mit Auflagen, Geldstrafen und Nachentrichtung der Steuern samt Zinsen generiert. Von dem Gesamtmehrergebnis aus Steuerstrafsachen von über 2,8 Milliarden Euro entfallen etwa die Hälfte auf Umsatzsteuer (933,3 Millionen Euro) und Einkommensteuer (448,9 Millionen Euro).

Quelle: Jährlicher Bericht des BMF zur Verfolgung von Steuerstraftaten (Oktober 2020, Oktober 2021)

Name	Jahr (Erhalt)	Quelle und Bezug	Betroffene dt. Steuerpflichtige
Commerzbank (Deutschland)	1996	Durchsuchungen bei Frankfurter Banken in Bezug zu Zinsabschlagsteuer nach Information durch Whistleblower	Ca. 60.000 Steuerstrafverfahren
Batliner (Liechtenstein)	2000	Daten von liechtensteinischem Treuhänder, zunächst 1997 an Spiegel, später an Stern und von dort anonym zur SA Bochum	400 dt. Steuerpflichtige, 112 Strafverfahren
LGT-Affäre (Liechtenstein)	2006	Ankauf durch BND mit Daten von Heinrich Kieber (bis 2002) für 4,6 Mio. + möglicherweise weitere Quelle (bis 2005)	Rund 700 Beschuldigte, 596 Verfahren in Wuppertal, 244 davon brachten 181 Mio. €
LLB-Affäre (Liechtenstein)	2008	Michael Freitag erpresst LLB, erhält 9 Mio. € für 2.335 Kontenbelege, wird am 15.11.2007 in Rostock festgenommen und gibt Daten an die SA	1.300 dt. Steuerpflichtige
Credit Suisse (Schweiz)	2010	Steuer-CD (NRW)	1.500 dt. Steuerpflichtige (1.100 Strafverfahren)
Schweiz	2010	Steuer-CD (Niedersachsen)	20 – 35.000 Datensätze (eher Kleinverdiener)
Julius Bär – (Schweiz)	2010	Steuer-CD (NRW)	2.700 Datensätze
HSBC (Swiss Leaks, Schweiz)	2011	Konto- und Klientendaten des Schweizer Ablegers von HSBC, 2009 von französischen Behörden konfisziert, 2010 Übergabe an Deutschland mit 1.136 Namen, seit 2014 von ICIJ ausgewertet, 2018 Restkauf durch BKA mit ca. 1.000 zusätzlichen Namen	1.992 Konten, 3,3 Mrd. Vermögen, 229 Briefkastenfirmen, 740 Nummernkonten
HSBC (Luxemburg)	2011	Steuer-CD (NRW)	3.000
Coutts – (Schweiz)	2012	Steuer-CD (NRW)	1.000
UBS – Schweiz (u. a.)	2012	2 Steuer-CDs (NRW)	750 Stiftungen und 550 Kapitalanlagen über 2,9 Mrd. € und 204 Mio. € hinterzogene Steuern
Drei Schweizer Banken	2013	Steuer-CD (Rheinland-Pfalz)	40.000 Datensätze
Credit Suisse (Bermuda)	2013	Durchsuchung der Credit Suisse Filiale in Frankfurt	7.000 Fälle von Versicherungsmänteln in Bermuda
Unbekannt	2015	4 weitere Steuer-CDs, inklusive Cum-Ex	In einem Fall 55.000 Kunden
Panama Papers	2017	Daten von panamaische Anwaltskanzlei Mossack Fonseca, Veröffentlichung durch Journalistenverbund 2016, Ankauf durch BKA 2017	255 Personen mit Bezug zu Deutschland, erste Durchsuchungen bei 8 Steuerpflichtigen in 2019
Paradise Papers	2018	Daten von Anwaltskanzlei Appleby, Veröffentlichung durch Journalistenverbund 2017, Ankauf durch BKA 2018	5.441 Personen mit Bezug zu Deutschland
Weitere Leaks	Seit 2018	Ankauf weiterer, teilweise bereits veröffentlichter Leaks (Bahamas, Offshore, Zypern, Dubai, Pandora?)	Unbekannt

Tabelle 3: Steuer-CDs und andere Datenleaks im Zeitablauf



Grafik 6: Selbstanzeigen in Deutschland 2010 bis 2018

(Quelle: Statista für 2010 – 2016, FAZ für 2017, teilweise vorläufig und Extrapolation basierend auf Zahlen aus NRW für 2018⁷)

Nach aktuellen Schätzungen haben deutsche Steuerzahler trotz Steuer-CDs, Selbstanzeigen und Informationsaustausch weiterhin mindestens 125 bis 200 Milliarden Euro im Ausland versteckt. Und weil Deutschland, anders als einige europäische Nachbarn, weitgehend auf sogenannte Gruppenabfragen verzichtet, in denen gezielt weitere Fälle bei den gleichen Banken oder mit ähnlichen Mustern abgefragt werden, dürfte eine Vielzahl an Altfällen und Anpassungsreaktionen unerkannt geblieben sein (Trautvetter, 2019).

Durch den automatischen Informationsaustausch **empfang** Deutschland 2017 außerdem erstmals fast 1,3 Millionen Datensätzen aus dem Ausland und damit mehr als zehnmal so viele Daten wie noch im Jahr zuvor. Allerdings verzögerte die Zuordnung zu Steuerpflichtigen und den verantwortlichen Finanzämtern durch das BZSt und die Bereitstellung der nötigen Software die Auswertung bis 2019 bzw. 2020. Nach Expertenauskünften sind die Datensätze so gut wie nie ausreichend für eine Steuerveranlagung und müssten in vielen Fällen durch Außenprüfung und Fahndung verifiziert werden, was wiederum bisher wegen der Personalnot zu selten passiert.

Schließlich tragen auch das in den letzten Jahren massiv gestiegene Aufkommen an Geldwäschemeldungen und zuletzt auch die öffentlichkeitswirksame Einführung des Online-Meldeportals durch die Finanzbehörden in Baden-Württemberg zu erhöhten Fallzahlen, ohne dass dies durch zusätzliches Personal kompensiert wird.

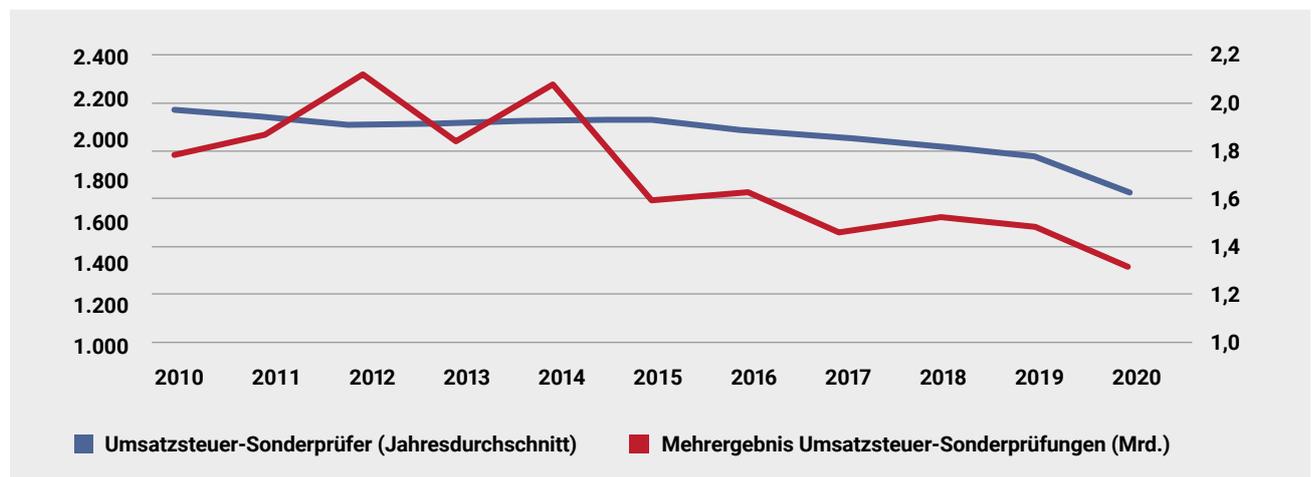
Dass eine umfassendere Nachverfolgung von komplexer Steuerhinterziehung für eine gleichmäßige Besteuerung nötig wäre, zeigen internationale Studien. So lag in einer skandinavischen Studie, die Steuerdaten mit Informationen aus Leaks und Amnestie-Programmen verknüpft, die Hinterziehungsquote der reichsten 0,1 Prozent mit 26,8 Prozent deutlich über dem Durchschnitt von 2,8 Prozent (Alstadsæter et al., 2019). Eine Studie mit Daten der US-Amerikanischen Steuerbehörde IRS zeigt weiterhin: Die einkommensstärksten ein Prozent verschweigen durchschnittlich 21 Prozent ihrer Einkommen, die untere Hälfte lediglich sieben Prozent. Insgesamt hinterziehen die oberen 0,1 Prozent doppelt so viel wie die US-Steuerbehörde IRS bis dato vermutet hatte. Knapp unter einem Drittel des versteckten Einkommens des reichsten Prozents war dabei aufgrund komplexer Strukturen in regulären Außenprüfungen nicht aufspürbar (Guyton et al., 2020).

Die Umsatzsteuer-Sonderprüfung

Nicht nur die Steuerflüchtlinge mit hohem Auslandsvermögen kommen oft relativ einfach davon. Auch Umsatzsteuerbetrug blüht unter anderem wegen fehlenden Personals und niedriger Prüfquoten. Braml und Felbermayr (2019) schätzen den Schaden EU-weit auf bis zu 64 Milliarden Euro. Für Deutschland ermittelte eine von der EU beauftragte *Studie* von CASE – Center for Social and Economic Research eine Lücke von 22 Milliarden. Der Schaden allein aus grenzüberschreitenden Umsatzsteuerkarussellen beträgt pro Jahr fünf bis 14 Milliarden Euro (Frunza, 2016) – pro Jahr also etwa so viel wie der Gesamtschaden aus Cum-Ex. Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sind ein wichtiges Mittel, um diesen Betrug aufzudecken. Allerdings zeigt sich auch hier ein rückläufiger Trend: Waren es 2004 noch über 100.000 und 2009 immer noch 96.992 Prüfungen, wurden 2020 nur

noch 65.971 Prüfungen durchgeführt. Die Zahl der Prüfer hat sich im selben Zeitraum um 351 reduziert, von 1.981 in 2009 auf 1.630 in 2020. Folgerichtig hat sich das Gesamtmehrergebnis durch Umsatzsteuer-Sonderprüfungen stark reduziert, von über 1,9 Milliarden in 2009 auf 1,55 Milliarden in 2019.

Auch der Bundesrechnungshof hat den Rückgang der Prüfquoten zuletzt erneut kritisiert. Nachdem bereits 2007 die Quote von 2,0 Prozent geprüfter Unternehmen als inakzeptabel moniert worden war, sank die Quote bis 2019 weiter auf 1,3 Prozent. Der *BRH* schreibt: „Eine derart niedrige Quote kann einen gleichmäßigen und den Erfordernissen der Betrugsbekämpfung genügenden Steuervollzug nicht gewährleisten“ (Bundesrechnungshof, 2020, S. 18).



Grafik 7: Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfer und Mehregebnis 2010 bis 2020

Personalausstattung im BZSt

Entgegen dem leicht negativen Trend in den Bundesländern hat sich die Mitarbeiterzahl im BZSt von 963 im Jahr 2008 auf 1.885 im Jahr 2020 erhöht. Allerdings verläuft der Ausbau weitaus langsamer als erhofft. 2020 waren 320 Planstellen unbesetzt. Damit ist die Quote der unbesetzten Planstellen mit 14,5 Prozent weitaus höher als der Durchschnitt in den Ländern (sechs Prozent). Einen wichtigen Teil des Personalzuwachses im BZSt macht die Bundesbetriebsprüfung aus. Ihre Stellenzahl hat sich von 136 in 2009 auf 507 in 2015 fast vervierfacht, auch wenn sie seitdem wieder einen negativen Trend aufweist und bis 2020 auf 440 gefallen ist. Die Zahl der Betriebsprüfungen, bei denen das BZSt mitgearbeitet hat, ist dementsprechend von 2009 bis zum letzten Datenpunkt in 2018 von 643 auf 1.155 angewachsen. Nichtsdestotrotz verfehlte das

BZSt die selbst gesetzte Quote, bis 2017 eine Beteiligung an 5 Prozent der Betriebsprüfungen zu erreichen. Zudem entfallen 284 neue Stellen auf die 2020 gebildete Task Force Finanzkriminalität, von denen Ende August 2020 schon 234 besetzt waren. Der Zentralen Stelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuer-Betrugsfällen (KUSS) waren 2021 laut einer *kleinen Anfrage* 33 Planstellen zugewiesen, und damit 3,5 (plus zehn Prozent) mehr als noch 2018. Für die Bearbeitung des internationalen Informationsaustauschs von Steuervorbescheiden genauso wie für den Austausch von länderbezogenen Berichten multinationaler Unternehmen wurden laut einer *kleinen Anfrage* von 2018 je drei zusätzliche Stellen geschaffen sowie eine Stelle umgewidmet

Personalausstattung in den einzelnen Bundesländern

Daten über die Personalsituation und die Ergebnisse der Steuerverwaltung werden in den einzelnen Ländern erhoben und vom BMF gesammelt. Das BMF verweigert mit Verweis auf die Verschwiegenheitspflicht jedoch regelmäßig eine nach Ländern aufgeschlüsselte Veröffentlichung und keines der Bundesländer veröffentlicht bisher die eigenen Zahlen regelmäßig. Deswegen sind Aussagen über Unterschiede und unterschiedliche Trends in den Bundesländern nur beschränkt möglich. Die letzten länderübergreifend vergleichbaren Zahlen stammen aus einer koordinierten Anfrage der Grünen an die einzelnen Landesregierungen. Allerdings bezog sich diese Anfrage auf den Zeitraum von 2005 – 2009, ist also schon mehr als ein Jahrzehnt alt, und nicht alle Fragen wurden in allen Bundesländern beantwortet. Damals wurden große Diskrepanzen zwischen den Ländern festgestellt. Während Bayern und Baden-Württemberg 2009 jeweils nur 12 Angestellte in der Finanzverwaltung je 10.000 Einwohner aufweisen konnten, lag die Zahl beim Spitzenreiter Niedersachsen mit 30 Angestellten zweieinhalbmal so hoch. Bei den auf einzelne Aufgaben aufgeschlüsselten Angaben offenbarte sich ein ähnliches Bild: Der Hamburger Spitzenwert von

32 Betriebsprüfern je 100.000 Einwohner war nahezu doppelt so hoch wie die 18 Prüfer der Schlusslichter Bayern, Sachsen und Thüringen. Und während Bayern und Thüringen bei der Steuerfahndung klar unter dem Bundesdurchschnitt von 36 Steuerfahndern je eine Million Einwohner lagen, toppte Hamburg den Schnitt mit 52 Fahndern deutlich. Vor allem die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen fielen durch ihre durchweg niedrigen Quoten auf und erweckten den Verdacht eines unfairen Standortwettbewerbs mittels unterfinanzierter Steuerverwaltung. In der Folge hat Bayern beispielsweise öffentlichkeitswirksam das Personal in der Steuerfahndung signifikant aufgestockt. So hat sich von **2010** bis **2020** die Zahl der Steuerfahnder von 353 auf 513 erhöht.⁸ Einzelne unregelmäßige und inkonsistente parlamentarische Abfragen aus den Ländern erlauben einen groben Rückschluss auf die weitere Entwicklung, aber keine systematischen Vergleiche.

Steuerwettbewerb um Einkommensmillionäre

Mit einem positiven Einkommen über 500.000 Euro in mindestens zwei der letzten drei Jahre, zählt man in Deutschland als Steuerzahler mit besonderen Einkünften (bE-Fälle) – in D-Mark-Zeiten war man damit Einkommensmillionär. 2020 fielen 15.133 Betriebe unter diese Definition. Anders als bei normalen Steuerzahlern, können (und sollen) die Steuerbehörden – meistens die Betriebsprüfer – diese bE-Fälle ohne konkreten Anlass auch vor Ort prüfen. In Bremen erfolgte beispielsweise im Zeitraum 2013 – 2015 bei 22 von 60 Steuerpflichtigen mit besonderen Einkünften eine Außenprüfung. Dabei entstanden kassenwirksame Mehreinnahmen (Steuernachzahlungen, Zinsen, etc.) von 6,4 Millionen Euro. Die Außenprüfung wurde durch das Finanzamt für Außenprüfungen im Auftrag des örtlichen Veranlagungsfinanzamts durchgeführt.

Laut eines Berichts des Bundesrechnungshofs (BRH)

von 2006 (S.213 ff.) wurde aber insgesamt sehr selten geprüft: „Die Steuern wurden häufig entsprechend der Erklärung des Steuerpflichtigen festgesetzt“. Die durchschnittliche Prüfquote lag in den sechs geprüften Bundesländern für 2000 und 2001 bei 15 Prozent, variierte aber je nach Bundesland zwischen 10 Prozent und 60 Prozent. In einem Finanzamt, das für 100 Einkommensmillionäre zuständig war, wurde keine einzige bE-Prüfung durchgeführt. Als Reaktion auf die Kritik des BRHs wurde eine Belegaufbewahrungspflicht eingeführt und die Prüfquote wurde in der Folge statistisch erfasst. Sie stieg zunächst auf über 40 Prozent (2010: 43,8 Prozent) und fällt seitdem auf zuletzt 22,4 Prozent in 2018. Die Zahl der Prüfungen verringerte sich dabei von 1.770 in 2008 auf 909 in 2020, was einer historisch niedrigen jährlichen Prüfquote von 6,0 Prozent entspricht.⁹ Dadurch entstehen schätzungsweise jedes Jahr Steuerverluste von 1,8 bis 2,3 Milliarden Euro.¹⁰

Ausbildung und Fluktuation

Dass in vielen Bereichen und auf vielen Ebenen mehr Personal gebraucht wird, steht außer Frage. In der Steuerverwaltung werden nur wenige Stellen von extern besetzt. Der Bedarf der Finanzverwaltung wird größtenteils aus der eigenen Ausbildung gewonnen. Eine Besonderheit stellt dabei das BZSt dar, das lange Zeit ausgebildete Finanzbeamte von den Ländern übernommen hat, seit 2010 aber auch eigene Anwärter von den Ländern ausbilden lässt – 140 in 2021. Die Ausbildung für die Steuerverwaltung findet an der Finanzakademie, lokalen Verwaltungsfachhochschulen sowie als Kooperation mit externen Hochschulen statt. Ausgebildet wird in den Laufbahngruppen 1.2 (ehemals mittlerer Dienst) und 2.1 (ehemals gehobener Dienst); ein späterer Aufstieg zu 2.2 (ehemals höherer Dienst) ist möglich.¹¹ Die Grundausbildung dauert zwei bzw. drei Jahre, teilweise gefolgt von mehreren Pflichtstationen und Spezialisierungen.

Einzelne Antworten der Landesregierung zeigen, dass die Ausbildungsplätze einigermaßen begehrt sind – Mecklenburg-Vorpommern erhielt 2020 beispielsweise 748 Bewerbungen für 92 Kandidaten, in Niedersachsen waren es, 4.395 Bewerbungen und 486 eingestellte Anwärter. Laut unseren Interviewpartnern sind jedoch die Diskrepanzen zwischen Finanzämtern auf dem Land und solchen in Metropolen, wo die Ausbildungsmöglichkeiten für junge Menschen größer ausfallen, signifikant. Die Abbrecherquote lag je nach Bundesland und Zählweise etwa zwischen zehn und 20 Prozent. Für erfolgreiche Absolventen gibt es teilweise Übernahmegarantien, die an eine bestimmte Note bei der Abschlussprüfung gekoppelt sein können.

Mehrere Bundesländer, darunter Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben in der Vergangenheit die Zahl der Ausbildungsplätze erhöht. In Hamburg hat sich die Zahl der Auszubildenden von 2009 bis 2019 nahezu verzweieinhalbfacht, in Niedersachsen hat sich die Zahl von 2009 bis 2018 fast verdoppelt und in NRW ist sie von

2013 bis 2018 von 830 auf 1.416 gestiegen. Trotz der in letzter Zeit verstärkten Bemühungen reichen die Neuzugänge oft nicht aus um altersbedingte Abgänge auszugleichen. Noch dazu stößt der Ausbildungswille teilweise an Grenzen, weil durch die bestehende Personalnot qualifizierte Finanzbeamte mit freien Kapazitäten für die Ausbildung und für das Einarbeiten fehlen – ein Teufelskreis. Deswegen ist die Verwaltung zunehmend auf Quereinsteiger angewiesen, die allerdings auch umfangreich eingearbeitet werden müssen. Außerdem muss ggf. erwogen werden, administrative Aufgaben vermehrt von Angestellten ohne finanzbeamtliche Ausbildung erledigen zu lassen.

Schließlich ist auch die Abwanderung von Absolventen genauso wie von hochqualifizierten Beamter in den Privatsektor problematisch. Laut Hamburger Senat ist „insbesondere die Anzahl der langjährig entwickelten Spitzenprüferinnen und -prüfer in den Konzern- und Großbetriebsbereichen und der erfahrenen Wissensträger aus dem Bereich der Veranlagung ... durch Abwerbungen auf fast allen Stufen ihrer Entwicklung gefährdet.“ Gründe hierfür sind oft fehlende Aufstiegsmöglichkeiten, fehlende Flexibilität oder höhere Gehaltsangebote. Die Problematik, Abgängen hochqualifizierter Mitarbeiter zu begegnen, zeigt sich etwa in Zahlen aus Baden-Württemberg, wo 2016 – 2018 jeweils nur etwas mehr als die Hälfte der Abgänge durch Neueinstellung kompensiert werden konnten. Beim Umfang des Problems genauso wie bei den bestehenden Maßnahmen gibt es je nach Bundesland große Unterschiede. In Hamburg müssen Absolventen der Laufbahngruppe 2.1 beispielsweise einen Teil der Ausbildungskosten zurückzahlen, wenn sie innerhalb von fünf Jahren nach der Ausbildung auf eigenen Wunsch ausscheiden.

Abwerbung leicht gemacht

Sandra Höfer-Grosjean war bis zum Regierungswechsel in NRW in 2018 (SPD/Grüne zu CDU/FDP) kommissarische Leiterin der Steuerfahndung Wuppertal und zählte dort unter dem 2017 pensionierten Peter Beckhoff zu einer der wichtigsten Ansprechpersonen in Sachen Steuerhinterziehung im Ausland und für den Kauf von Steuer-CDs. Nach einem Versetzungsversuch durch die neue Landesregierung quittierte sie gemeinsam mit einem Kollegen den Dienst und heuerte bei der Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft Deloitte an.¹² Dies zeigt eine gewichtige Stellenschraube für geringe Fluktuation: politische Rückendeckung für besonders engagierte Finanzbeamten.

Exkurs: Politische Einflussnahme und Korruption in der Steuerverwaltung

Wo viel Geld im Spiel ist, entsteht immer auch ein Anreiz für politische Einflussnahme und Korruption, besonders wenn gleichzeitig wenig Transparenz herrscht. In der internationalen und auch der deutschen Diskussion über Korruption spielen die Finanzverwaltungen bisher aber nur eine untergeordnete Rolle. Bisher sind nur sehr wenige Fälle bekannt. In den meisten „normalen“ Steuer-

fällen dürfte Korruption und Einflussnahme tatsächlich auch keine Rolle spielen, weil während der kurzen und unregelmäßigen Prüfungen kein Vertrauensverhältnis entstehen kann und bei den Finanzbeamten insgesamt von einer hohen Integrität auszugehen ist. Zwei aktuelle Fälle erwecken jedoch den Eindruck von mangelndem Aufklärungswillen und fehlendem Problembewusstsein.

Beurlaubung wegen der Meldung von Korruption?

Roland Zühlke arbeite fast 25 Jahre lang als Betriebsprüfer beim BZSt. Laut Bericht des Sterns wurde er wegen einer „schweren psychischen Störung“ vorzeitig in den Ruhestand versetzt, nachdem er mehrmals auf Korruption in den eigenen Reihen hingewiesen hatte. So hatte er beispielsweise laut Presseberichten auf verdächtige Aktenvermerke eines Referenten des BMF hingewiesen, der mehrmals zu teuren Hotelaufenthalten eingeladen worden war, bevor er anschließend die Belegpflicht für Touristikunternehmen erleichterte. Bereits 2008 wurde die auf Steuerstrafverfahren spezialisierte und durch die im Fernsehen übertragene Verhaftung von Klaus Zumwinkel bekannt gewordene Staatsanwältin **Margrit Lichtinghagen** von der Behördenleitung in Bochum an das Amtsgericht Essen versetzt. Grund waren Mauschelei-Vorwürfe, für die sich aber bei späterer Untersuchung keine „Anhaltspunkte

für eine Rechtsbeugung“ ergaben.¹³ Auch bei den 2001 u. a. wegen „paranoid-querulatorische Entwicklung“ bzw. „Anpassungsstörung“ zwangspensionierten oder zwangsversetzten **hessischen Steuerfahndern** hielt das dafür angefertigte ärztliche Attest einer späteren Überprüfung nicht stand. Sie hatten vorher anscheinend zu erfolgreich und engagiert wegen Mithilfe zur Steuerhinterziehung gegen die Commerzbank ermittelt. **Schon** 1981 schied schließlich **Klaus Förster** der ehemalige Leiter der Steuerfahndungsstelle St. Augustin (Nordrhein-Westfalen) mit 48 aus dem Dienst aus und machte sich als Steuerberater selbständig, nachdem er durch seine Vorgesetzten ausgebremst und versetzt werden sollte. Vor seinem Ausscheiden war er u. a. verantwortlich für die Untersuchungen zur sogenannten Flick-Affäre, einem der größten Parteispendenskandale der Bundesrepublik.¹⁴

Cum-Ex in Hamburg – nachsichtige Beamte und politische Einflussnahme?

Im Fall der **Hamburger Warburg Bank** werden derzeit mehrere Anzeichen für eine ungebührliche Einflussnahme der gut vernetzten Vorstände der Bank auf Politik und Verwaltung geprüft. Warburg hatte sich durch illegale Cum-Ex-Geschäfte generierte Kapitalertragsteuern in dreistelliger Millionenhöhe zu Unrecht erstatten lassen, die zum großen Teil von der Hamburger Betriebsprüfung hätten zurückgefordert werden können. Zuständig war das Hamburger Finanzamt für Großunternehmen. Die zuständige Leiterin der Betriebsprüfung wollte auf Basis der Ansicht ihrer Bankenprüfer die Steuern zunächst von Warburg einfordern, änderte jedoch aus unbekanntenen Gründen ihre Meinung. Stattdessen stand sie laut Presseberichten fortan in engem Kontakt mit Warburg-Mitarbeitern und vertrat deren Rechtsauffassung nicht nur gegenüber ihren eigenen Prüfern, sondern sogar gegenüber dem BMF sowie Steuerfahndern und Staatsanwälten aus anderen Bundesländern, die bereits gegen Warburg-Bankiers ermittelten. Die Möglichkeit zur Rückforderung von 47 Millionen verjäherte 2016. Die Verjährung von weiteren

43 Millionen konnte 2017 nur durch eine Weisung aus dem BMF verhindert werden. Während der Ermittlungen traf sich Bank-Vorstand Olearius laut seiner Tagebuchaufzeichnungen mehrmals mit dem damaligen Obersten Bürgermeister Olaf Scholz. Gegenüber dem Bundestag verschwieg Olaf Scholz die Treffen zunächst und berief sich dann im mittlerweile eingesetzten Untersuchungsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft auf Erinnerungslücken. Der Kreisverband des Bundestagsabgeordneten Kahrs, der sich im Interesse Warburgs mit Bundesbehörden in Kontakt setzte, erhielt nach einem Treffen zum Thema mit Olearius eine Spende von Warburg über 38.000 Euro. Die Vorgesetzte der Betriebsprüfer setzte sich über mehrere Jahre und gegen mehrere in der Bank selbst arbeitende Prüfer hinweg, von denen sich einer schließlich freiwillig versetzen ließ, während ein weiterer in die Rente wechselte, da dieser Fall ihn laut eigener Aussage krank gemacht habe. Die Staatsanwaltschaft Köln ermittelt gegen die Leiterin der Betriebsprüfung sowie zwei Hamburger Politiker wegen des Verdachts der Begünstigung.

IT

Seit Jahren bemüht sich Deutschland um die Digitalisierung der Steuerverwaltung. Trotzdem sind wichtige IT-Probleme ungelöst oder deren Lösung lässt auf sich warten und wird teurer als geplant. Bei der elektronischen Steuererklärung liegt Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern zurück, der Datenaustausch

zwischen den Behörden der Bundesländer funktioniert schlecht. Wegen fehlender Möglichkeit zur Heimarbeit legte die Coronakrise zunächst die Verwaltung lahm und das 2010 eingeführte Risikomanagementsystem kämpft nach wie vor mit Kinderkrankheiten.

IT-Probleme in der Finanzverwaltung, drei Beispiele:

1. Laut Bundesrechnungshof ist der Prozess, in dem die Einkünfte von Personengesellschaften für die Einkommensteuererklärungen der Gesellschafter festgestellt werden, nur teilweise digitalisiert. Das heißt in der Praxis, dass Informationen zwar im Finanzamt der Personengesellschaft digital vorliegen. Für den Transport in das Wohnsitzfinanzamt der Gesellschafter müssen die Daten jedoch ausgedruckt werden – nur um am Zielort aufwendig eingescannt und manuell in das System eingepflegt zu werden. In manchen Fällen, etwa falls durch eine Betriebsprüfung die steuerpflichtigen Einkünfte geändert werden, braucht es eine zweite Schleife, mit entsprechend aufgeblasenem Zeit-, Personal- und Papieraufwand. Laut Bundesregierung gab es erste Überlegungen zur „medienbruchfreien Verarbeitung“ der sogenannten Est-4B-Mitteilungen bereits 2008. Die Software-Entwicklung sollte bis 2014 dauern, hat sich jedoch um sechs Jahre auf 2020 verschoben. Ob die Corona-Krise zu weiteren Verzögerungen geführt hat, oder zumindest das Pilotprojekt zeitnah starten konnte, bleibt unklar. Das Beispiel zeigt, dass die Digitalisierung der deutschen Steuerverwaltung auch in 2020 noch längst nicht in alle Bereiche durchgedrungen ist.
2. Zu Beginn der Corona-Krise konnte die Steuerverwaltung nach Presseberichten nur eingeschränkt arbeiten, da die digitale Infrastruktur nicht bereitstand. Durchsuchungen und Vernehmungen durch die Steuerfahndung wurden sogar verboten. Die Süddeutsche berichtet ausführlich: „Was die Ermittler erzählen, klingt überall ähnlich. Man könne vom Home-Office aus nicht auf Laufwerke mit Ermittlungsdaten in den jeweiligen Behörden zugreifen, weil es an sicheren Zugängen fehle. Oder Ermittlungsteams müssen sich einen Zugang im Wochenrhythmus teilen. Staatsanwälte seien teils tagelang nicht per Mail zu erreichen, weil sie aus dem Home-Office keinen sicheren Zugang zu ihrem Rechner hätten. ‚Corona zeigt, wie veraltet unsere IT-Infrastruktur ist‘, klagt ein Beamter. ‚Ein sicher laufendes System haben wir nicht.‘ Man habe nicht mal die Technik, um Zeugen per Video vernehmen und die Aussagen aufzeichnen zu können“.
3. Ein Bericht der Europäischen Kommission zeigt: In Deutschland hat für die Entwicklung einer IT-Lösung für den automatischen Informationsaustausch von Kontodaten (DAC2) die mit Abstand höchsten Kosten im EU-Vergleich verursacht. Mit 19,7 Millionen sind die Kosten fast viermal so hoch wie im zweitplatzierten Dänemark. Bei der Umsetzung von DAC3 kam Deutschland bei den Entwicklungskosten zwar recht billig davon, hat jedoch mit großem Abstand die höchsten laufenden Kosten.

Laut eines Berichts des bayerischen Rechnungshofs (2020) waren 2018 insgesamt 3.920 Vollzeitkräfte im Bereich IT tätig. Im internationalen Vergleich wurden dem IT-Bereich für 2016 lediglich 2.915 Vollzeitkräfte zugeordnet und damit im Vergleich zu Frankreich (2.717), den Niederlanden (2.453) oder Russland (5.416, trotz deutlich niedrigeren BIPs) wenig. Vom IT-Personal arbeiteten allein 678 an der Digitalisierung der Steuerverwaltung im Rahmen des KONSENS-Vorhabens, gemeinsam mit 351 Externen. Parallel dazu arbeiteten demnach bis zu 440 Mitarbeiter an der Pflege und Entwicklung von mindestens 193, größtenteils nur in einzelnen Ländern eingesetzten IT-Anwendungen, die perspektivisch größtenteils durch gemeinsame Software ersetzt werden sollen. Ein großer Teil der im IT-Bereich

tätigen Mitarbeiter sind Finanzbeamte, die sich teilweise im Selbststudium weitergebildet haben. Einer Mitteilung des Hamburger Senats zufolge wird teilweise versucht, Verlagerungen zu vermeiden: „Damit keine Verlagerung von Stellen zulasten des Steuervollzugs hin zum Bereich der [IT-]Verfahrensbetreuung erfolgen muss, sind die Schaffung von 37 zusätzlichen Stellen und die Ausstattung mit entsprechendem Budget notwendig“ (Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2018, S. 9). Der Bundesrechnungshof kritisierte 2019, dass der Bund keine Sourcingstrategie für das benötigte Personal erarbeitet hatte. Von den für 2019 als Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen berichteten 206 offenen Stellen im BZSt entfallen allein 24 auf die IT.

KONSENS

Maßgeblich für die Digitalisierung ist das sogenannte KONSENS-Vorhaben (KONSENS steht für Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung). In dessen Rahmen arbeiten Bund und Länder zusammen, um die digitale Steuerverwaltung voranzutreiben und zu vereinheitlichen. Die Zusammenarbeit umfasst laut KONSENS-Gesetz „Planung, Beschaffung und Entwicklung sowie den Einsatz, die Pflege und Wartung der einheitlichen IT-Verfahren und der einheitlichen Software“. Mitte 2019 waren laut **Bundesrechnungshof** 364 Softwareprodukte bereits fertiggestellt, 326 in Entwicklung und viele weitere noch nicht beauftragt. Die einzelnen Produkte sind übergeordneten Verfahren wie GINS-TER (Grundinformationsdienst), BIENE (Erhebung der Steuern) und SESAM (Scannen und Digitalisieren von Eingangsdaten) zugeordnet. Die Produkte sollen sowohl die digitale Kommunikation innerhalb der Steuerverwaltung also auch die Kommunikation mit den Bürgern verbessern. Betroffen davon ist ein Großteil der deutschen Steuerverwaltung und Steuereinnahmen von Bund und Ländern in Höhe von etwa 600 Mrd. Euro.

Der Beginn des KONSENS-Vorhabens liegt mit dem ersten Verwaltungsabkommen zur Koordinierung der Entwicklung und des Einsatzes neuer Software der Steuerverwaltung bereits im Jahr 2007. Zuvor war die Softwareentwicklung nicht zentral über die Ländergrenzen hinweg abgestimmt. Koordiniert wird das Vorhaben von der Steuerungsgruppe IT, welche die Bundesländer

Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen umfasst. Die Länder entscheiden in den meisten Fällen einstimmig oder mehrheitlich, ohne dass der Bund ein Vetorecht besitzt. 2017 übernahm das BMF über das **KONSENS-Gesetz** die operative Leitung und erhielt ein Weisungsrecht für den Fall, dass Bund und Länder nicht zu einem Einvernehmen kommen. Diese Maßnahme wurde aber laut einer **kleinen Anfrage** zumindest bis September 2019 noch nicht ergriffen.

Auch bei der Übernahme der entwickelten Programme in den Steuerbehörden der Länder gibt es Probleme. Von den 364 fertiggestellten Produkten werden lediglich 189 bereits einheitlich in allen Ländern eingesetzt. Als Konsequenz wurde die Umsetzungsfrist auf höchstens ein Jahr gesenkt. Die Umstellung selbst führt immer wieder zu Problemen. So berichtete beispielsweise die **Deutsche Steuer-Gewerkschaft Baden-Württemberg** 2011, dass "Vorgänge, die vorher innerhalb von Minuten gut funktionierten, jetzt einen halben Tag dauern".

Ein weiteres Problem: Der Fokus von KONSENS liegt auf der Veranlagung, entsprechend ist ELSTER als eines der ersten und am weitesten entwickelten Produkte die gemeinsame Software-Lösung für die elektronische Steuererklärung. Eine bundesweite Datenbank für die Steuerfahndung lässt hingegen weiter auf sich warten.

RMS 2.0 und die Autofallquote

2010 wurde in Deutschland das automatische Risikomanagementsystem „RMS 2.0“ eingeführt. Via Algorithmus ordnet es sämtliche Steuerfälle automatisch in drei Risikoklassen ein, z. B. anhand der Höhe und Diversität der Einkünfte, Branchenzugehörigkeit oder Schwankungen der Einkünfte in den Steuererklärungen. Die Datenbasis des RMS besteht dabei nicht nur aus den erklärten Daten der Steuerpflichtigen, sondern auch aus zahlreichen Kontrolldaten, etwa aus dem europäischen Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem (MIAS) oder Kennzahlen von vergleichbaren Betrieben aus der gleichen Branche. Fälle ohne automatisch erkanntes Risiko werden der Risikoklasse 3 zugeordnet und nahezu ausschließlich automatisiert bearbeitet. Die sogenannte Autofallquote ist in den letzten Jahren laut **Antwort auf eine kleine Anfrage** von 3,5 Prozent in 2016 auf 10 Prozent in 2019 – also mehr als 2 Millionen Fälle – gestiegen. Auch wenn es sich dabei fast ausschließlich

um besonders einfach und schnell zu bearbeitende Fälle handelt, entsteht dadurch eine wesentliche Zeitersparnis.

Bei Steuerfällen der Risikoklassen 1 und 2 generiert das System automatische „Hinweise“. Darauf basierend entscheiden Veranlagungsfinanzamt und Betriebsprüfung zusammen über die weitere Prüfung. Eine **Analyse des Bayerischen Obersten Rechnungshofs von 2018** kam zu dem Ergebnis, dass zwischen 2013 und 2015 in durchschnittlich 57 Prozent der vom RMS markierten Fälle die Sachverhaltsaufklärung nicht ausreichend war. Außerdem führte laut Rechnungshof die fehlende Datengrundlage – u. a. durch die Einnahmeüberschussrechnung – in deutlich mehr als 50 Prozent der Fälle und oft fälschlicherweise zu Hinweisen und damit unnötiger Überprüfungslast. Auch für komplexe Steuerfälle, etwa multinational operierende Unternehmen (unzureichend detaillierte e-Bilanz) oder

Kapitalerträge (anonyme Abgeltungsteuer) fehlen Daten für eine zuverlässige automatisierte Risikobewertung.

Insgesamt kritisieren die Steuergewerkschaften – genauso wie Steuerberater –, dass die Prüfung durch die Automatisierung oft schablonenhaft erfolgt und

der Blick auf den Gesamtfall verloren geht. Ob und in welchem Umfang das automatische RMS zu erhofften Effizienzgewinnen führt, ohne gleichzeitig die Zuverlässigkeit der Steuererhebung zu gefährden, ist deswegen umstritten.

EUROFISC und Umsatzsteuerbetrug

In der Umsatzsteuerbekämpfung ist funktionierende IT besonders wichtig, da einerseits extrem viele Transaktionen für große Datenmengen sorgen und andererseits viele Transaktionen rein digital ablaufen. Laut *BRH* nutzen organisierte Banden verstärkt digitale Güter für Umsatzsteuerkarusselle und wechseln schnell und flexibel zu neuen Gütergruppen. Während andere Länder wie Spanien und Italien Umsatzdaten bereits in Echtzeit verfolgen, ist die IT-Unterstützung in Deutschland dem BRH-Bericht nach mangelhaft¹⁵.

- 1.** Zentrale IT-Systeme für die umsatzsteuerliche Kontrolle sind seit Jahren veraltet.
- 2.** Für den automatisierten Datenaustausch zwischen den Zentralstellen für Betrugsbekämpfung: fehlt die technische Infrastruktur.
- 3.** Ein nationales Tool für das europäische Frühwarnsystem EUROFISC ist noch nicht entwickelt.

Auch abseits von Umsatzsteuerkarussellen macht die Umsatzsteuererhebung Probleme bei neuartigen Geschäftsmodellen, die über das Internet laufen. Der

BRH spricht sogar von der „Steuroase Internet“. Die Erfassung von steuerpflichtigen Online-Betrieben ist im Fokus, sowohl ausländische Händler als auch Social-Media-Akteure (Influencer). Die Finanzverwaltung hat zu diesem Zweck eine spezialisierte Suchmaschine aufgebaut, die das Internet automatisiert nach solchen Betrieben durchsucht. Der Daten-Crawler nennt sich XPIDER. Laut BRH funktioniert jedoch auch dieses Programm nicht zufriedenstellend. Eine EU-Richtlinie (DAC-7) schreibt seit 2020 einen automatischen Datenaustausch mit den Anbietern von Online-Diensten wie Marktplätzen, Vermietungsportale etc. vor. Zumindest bei der steuerlichen Erfassung ausländischer Händler auf den großen Plattformen hat die Bundesregierung durch die Umsetzung des VAT eCommerce Package sichtbare Erfolge aufzuweisen: Im für chinesische Händler zuständigen Finanzamt Neukölln sind die Anmeldungen *laut Presseberichten* von 432 im Juni 2017 auf etwa 70.000 im Juni 2021 angewachsen.

Fußnoten

- 1_** Der gesamte Aufgabenkatalog findet sich in [§5 Finanzverwaltungsgesetz](#). Bemerkenswert sind u. a. die feinen Unterschiede bei den Aufgaben im Bereich der Umsatzsteuer – mit umfassenderen Rechten des BZSt – und der Einkommensteuer – bei denen das BZSt zwar Daten sammelt, aber nach wie vor sehr weit davon entfernt ist, große Fälle über Bundesländergrenzen hinweg zu koordinieren.
- 2_** Siehe als Beispiel die Berliner Finanzämter-Zuständigkeitsverordnung – FÄZustVO: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=FAZUstV+BE+Eingangsformel&psml=bsbeprod.psml&max=true>
- 3_** Die Informationen zu den Sondereinheiten der Länder sind, soweit nicht anders angegeben, einem Bericht des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestags (2020) entnommen.
- 4_** Diese Zahl setzt sich zusammen aus 96.602 Stellen in den Finanzämtern der Länder, etwa 1.800 Stellen beim Bundeszentralamt für Steuern, etwa 1.600 Beamte beim BMF und weiteren Beamten in den Länderfinanzministerien sowie einiger Tausend weitere Stellen für Bildungseinrichtungen, Digitalisierung und ähnliche kleinere Bereiche.
- 5_** Die Statistik ist hier einzusehen: <https://data.rafit.org/regular.aspx?key=63164063> (Steuerverwaltung) & <https://data.rafit.org/regular.aspx?key=63164066> (inklusive Zoll)
- 6_** So kritisierte beispielsweise der [Bundesrechnungshof 2019](#), dass geprüfte Fälle oft mehrfach gezählt würden und teilweise werden anscheinend Vorzieheffekte als Mehreinnahmen verbucht, obwohl sie in den nächsten Jahren in gleicher Höhe zu Mindereinnahmen führen.
- 7_** Keine zentrale und einheitliche Erhebung in den Bundesländern, siehe z. B. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/immerweniger-selbstanzeigen-von-steuersuendern-15378484.html>
- 8_** Darin sind die 143 Stellen der Sonderkommission Schwerer Steuerbetrug enthalten. Die Zahlen beschreiben den Ist-Zustand in Vollzeitäquivalenten. Die Zahl der Planstellen ist höher, momentan sind 4,4 Prozent der Planstellen in der Bayerischen Steuerfahndung unbesetzt. Zwischen 2010 und 2013 betrug das Mehrergebnis pro Fahnder 863.629 Euro.
- 9_** Für die generelle Prüfquote werden die jährlichen Quoten von drei Jahren addiert, da während einer Außenprüfung bei den Steuerpflichtigen mit bedeutenden Einkünften die letzten drei Jahre geprüft werden. Die Prüfquote für 2018 von 22,4 Prozent setzt sich also aus den Jahren [2018](#) (9,6), [2019](#) (6,8) und [2020](#) (6,0) zusammen.
- 10_** Grundlage für die Hochrechnung sind die Mehreinnahmen von 220.000 Euro pro geprüftem Fall (Durchschnitt 2006-2016, Bremen) bzw. 270.000 Euro (Durchschnitt 2009-2015, Bayern). Sie basiert auf der Annahme, dass die faktisch nicht überprüften Fälle kein strukturell geringeres Risiko für Steuerverkürzung aufweisen, was bei einem risikobasierten Prüfansatz der Finanzämter nicht auszuschließen ist. Zudem würde langfristig die Neigung zur Steuerverkürzung sinken.
- 11_** Eine Übersicht der Laufbahngruppen findet sich unter: <http://www.beamtenversorgung.nrw.de/FSILAUFB.HTML>
- 12_** <https://www.juve.de/nachrichten/namenundnachrichten/2018/01/duesseldorf-deloitte-legal-gewinnt-top-steuerfahnder>
- 13_** Siehe z. B. https://rp-online.de/politik/deutschland/der-abstieg-der-zumwinkel-anklaegerin_aid-11414571 und <https://www.sueddeutsche.de/politik/staatsanwaeltin-lichtinghagen-liechtenstein-ermittlerin-hoert-auf-1.377688>, https://www.welt.de/welt_print/politik/article4358551/Zumwinkel-Jaegerin-Margrit-Lichtinghagen-ist-entlastet.html
- 14_** <https://www.anstageslicht.de/themen/steuerflucht/steuerfahnder-klaus-foerster-flick-parteispendenaffaere/chronologie-klaus-foerster-parteispendenskandal-teil-2/>
- 15_** Ein elektronisches Meldesystem für Rechnungen ist im [Ampel-Koalitionsvertrag](#) (S. 167) als Ziel festgeschrieben.

Quellenverzeichnis

- Alstadsæter, A., Johannesen, N., & Zucman, G. (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103. <https://doi.org/10.1257/aer.20172043>
- Bach, S., & Buggeln, M. (2020). Geburtsstunde des modernen Steuerstaats in Deutschland 1919/1920. *Wirtschaftsdienst*, 100(1), 42–48.
- Bayrischer Rechnungshof (2020). Beratende Äußerungen zu einzelnen Aspekten des Vorhabens KONSENS. November 2020. https://www.orh.bayern.de/media/com_form2content/documents/c7/a823/f43/20-11-26%20Konsens.pdf
- Braml, M., & Felbermayr, G. J. (2019). *The EU self-surplus puzzle: An indication of VAT fraud?*
- Bundesrechnungshof. (2006). *Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*. Bundesrechnungshof. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/archiv/2006-bemerkungen-gesamtbericht-pdf/>
- Bundesrechnungshof. (2019). *Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO zum aktuellen Stand und zu den Fortschritten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben KONSENS (VIII 1-2017-1195/3)*. Bundesrechnungshof. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2019/2019-bericht-aktueller-stand-und-fortschritte-des-zusammenwirkens-von-bund-und-laendern-im-vorhaben-konsens-pdf>
- Bundesrechnungshof. (2020). *Bericht nach § 99 BHO über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung – Chancen der Digitalisierung nutzen*. Bundesrechnungshof. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/2020/umsatzsteuerbetrug-finanzbehoerden-digital-aufruesten>
- Frunza, M. (2016). *Cost of the MTIC VAT Fraud for European Union Members* (SSRN Scholarly Paper ID 2758566). Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=2758566>
- Guyton, J., Langetieg, P., Reck, D., Risch, M., & Zucman, G. (2020). Tax Evasion by the Wealthy: Measurement and Implications. In *Measuring and Understanding the Distribution and Intra/Inter-Generational Mobility of Income and Wealth*. University of Chicago Press.
- Johannesen, N., Langetieg, P., Reck, D., Risch, M., & Slemrod, J. (2020). Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 312–346.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (2018). Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Haushaltsplan 2017/2018. Nachbewilligung nach §35 LHO zugunsten des Einzelplans 9. Drucksache 21/13126. https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/62447/haushaltsplan_2017_2018_nachbewilligung_nach_35_lho_zugunsten_des_einzelplans_9_1_stellungnahme_des_senats_zu_dem_ersuchen_der_buergerschaft_vom_6_dez.pdf
- Trautvetter, C. (2019). *Steuerhinterzieher konsequent verfolgen – Deutschland mit Nachholbedarf*. Fraktion Grüne/EFA im Europäischen Parlament. <https://sven-giegold.de/wp-content/uploads/2019/09/Steuerhinterzieher-konsequent-verfolgen.pdf>
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags. (2020). *Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Geldwäsche in Deutschland und Großbritannien. Verwaltungsstrukturen und verfassungsrechtliche Aspekte einer Kompetenzneuordnung* (WD 4-3000-167/19). Deutscher Bundestag. <https://www.bundestag.de/resource/blob/690140/363d5b45f822c7de24f4d12d71572605/WD-4-167-19-pdf-data.pdf>