



An die  
Vorsitzende des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages  
Frau Christine Scheel, MdB  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ministerium der Finanzen

Ministerialdirigent Werner Widmann  
Leiter der Steuerabteilung

Postfach 33 20  
55023 Mainz

Kaiser-Friedrich-Straße 5  
55116 Mainz

Telefon-Zentrale (06131) 16-0 • Telefax: 16-4331  
Internet-Mail Poststelle@fm.rlp.de

Durchwahl	Datum
16-5170	02.11.2004

## **Öffentliche Anhörung zu Fragen der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung am 10.11.2004** Ihr Schreiben vom 21.10.2004

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

mit bestem Dank für Ihre Einladung zu der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu Fragen der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung am 10.11.2004 erlaube ich mir zu einzelnen der von Ihnen angekündigten Fragestellungen vorab folgende Bemerkungen:

### 1. Wirkung der bisherigen Gesetzesänderungen

Die Abschätzung der Wirkung der bisherigen Gesetzesänderungen – zeitlich auszugehen ist von den Regelungen, die seit dem Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz ab dem 01.01.2002 in Kraft traten – ist schwierig. Die vom ifo-Institut vorgelegten Schätzungen gehen von einem weiteren Anstieg des Umsatzsteuerbetrugs aus. Danach wären die erhofften Auswirkungen der gesetzlichen Maßnahmen nicht eingetreten. Die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens bleibt bekanntlich seit Jahren hinter den Zahlen zurück, die sich aus den volkswirtschaftlichen Daten zum Endverbrauch ergeben. In den Jahren 2001 bis 2003 war es sogar rückläufig, so dass sich die beim Erlass des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes erhofften Mehreinnahmen von jährlich 2,5 Mrd. € allenfalls in der Weise darstellen könnten, dass der Rückgang des Aufkommens nicht noch stärker ausgefallen ist.

Die gesetzgeberische „Nachbesserung“ des seit dem 01.01.2002 geltenden § 25d UStG – Haftung für

die Umsatzsteuer aus „vorangegangenen Umsätzen“ - zum 01.01.2004 zeigt, wie begrenzt Erfolge von Vorschriften mit schwer nachzuweisenden subjektiven Tatbestandsmerkmalen zu erwarten sind. Dem Vernehmen nach war diese Haftungsvorschrift bisher überhaupt nur in einem Fall in Deutschland anwendbar. Auch nach ihrer Verschärfung wird sich aus einer derartigen Norm daher wohl kein breiter Erfolg ergeben.

Anders ist es bei der unangekündigten Umsatzsteuer-Nachschaue gemäß § 27b UStG: Im Jahr 2003 fanden bundesweit fast 23.000 unangekündigte Nachschauungen statt (zum Vergleich: Es wurden im Jahr 2003 bundesweit ca. 100.000 Umsatzsteuer-Sonderprüfungen durchgeführt). Durch die Nachschau können zeitnah streitige Sachverhalte geklärt werden; bei Anhaltspunkten für Unkorrektheiten oder Betrug ist der sofortige Übergang zu einer Prüfung möglich. Ggf. kann auch sofort die Steuerfahndung „alarmiert“ werden. Es kann allerdings nicht beziffert werden, inwieweit durch die Nachschau Unregelmäßigkeiten aufgedeckt wurden, die ohne die Anwendung dieses Instruments unentdeckt geblieben wären. Die von der Nachschau erhofften Präventiveffekte sind naturgemäß ebenfalls nicht verifizierbar.

Die Verpflichtung zu monatlichen Umsatzsteuer-Voranmeldungen in den sog. Neugründungsfällen gemäß § 18 Abs. 2 UStG im Jahr der Neugründung und im folgenden Kalenderjahr belastet zwar die Finanzämter mit Mehrarbeit gegenüber der vierteljährlichen Abgabe; dies hat sich aber nach den Erfahrungen in allen Ländern inzwischen problemlos eingespielt. Gleiches gilt für die Sicherheitsleistung gemäß § 18f UStG. Durch mit den Ländern abgestimmte BMF-Schreiben wird hier bundesweit ein einheitlicher Vollzug sichergestellt.

Die erst seit dem 01.04.2004 geltenden Regelungen zur Verlagerung der Steuerschuld auf den (unternehmerischen) Leistungsempfänger bei bestimmten Bauleistungen gem. § 13 b UStG lassen noch kein Urteil über ihre Wirkung zu, zumal die Betroffenen zunächst an dieses neue Instrumentarium, welches anfangs eine Vielzahl von Fragen aufgeworfen hatte, herangeführt werden mussten. Es ist nun aber – entsprechend den Erfahrungen in Österreich mit einer ähnlichen Regelung - zu erwarten, dass den häufig festgestellten Betrugereien mittels Einschaltung von fingierten Subunternehmern durch die Neuregelung der Boden weitgehend entzogen wird.

Zu den Änderungen, die das Gesetz zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung zum 01.08.2004 bei den Rechnungserteilungs- und Aufbewahrungspflichten gebracht hat, gibt es selbstverständlich noch keine Erfahrungen der Verwaltung. Allerdings zeichnet sich bereits ab, dass die Aufbewahrungspflichten von Rechnungen z.B. von Hotels oder Campingplätzen und Parkhäusern für Privatpersonen gem. § 14b Abs.1 UStG, die gem. § 26a Abs.1 UStG als Ordnungswidrigkeiten sanktioniert sind, praktisch nicht kontrolliert

werden können. Das Gesetz erfasst insofern viel zu viele Fälle; die Verwaltung wird sich hier nur mit einer einschränkenden Vereinfachungsregelung helfen können.

Auch im Vergleich mit anderen Staaten muss man feststellen, dass die gesetzgeberischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung in Deutschland weitestgehend ausgeschöpft sind. Weitere Maßnahmen können sich deshalb hauptsächlich nur noch auf Änderungen am Mehrwertsteuersystem beziehen; diese sind aber ohne Modifikationen der europäischen Vorgaben nicht möglich.

In diesem Zusammenhang darf auch nicht unerwähnt bleiben, dass das Umsatzsteuer-Aufkommen nicht nur durch Betrugsfälle, sondern zunehmend auch durch Urteile des EuGH geschmälert wird. Zu nennen sind hier z.B. die Rechtsprechung des EuGH zu den Umsätzen mit Geldspielgeräten sowie zur Nutzung von unternehmerischen Gebäuden zu privaten Zwecken. Auch hier kann es nur Reaktionen durch Änderungen der EU-Richtlinien geben.

## 2. Personal-, Sach- und Softwareausstattung der Behörden bei der Betrugsbekämpfung

Die Personal-, Sach- und Softwareausstattung der Finanzbehörden ist bekanntlich alleinige Sache der Länder. Hier gibt es durchaus beachtliche Unterschiede. Die Zahl der z.B. im Bereich der Umsatzsteuer-Sonderprüfung eingesetzten Bediensteten bestimmt sich bisher nicht nach bundeseinheitlichen Richtzahlen. Die Länder sollten sich dazu auf einheitliche Personalbemessungsgrundlagen ähnlich denen bei der Betriebsprüfung verständigen und in einer Selbstverpflichtung auf ihre Einhaltung festlegen. Dies ist auch erforderlich im Interesse der Gleichmäßigkeit des Vollzugs, denn es ist nicht hinnehmbar, dass sich die Prüfungsfrequenz zwischen den einzelnen Ländern in erheblichem Umfang unterscheidet.

Es gibt bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung wegen ihrer immer anlassbezogenen Anordnung zwar keinen festen Turnus, aber die Anlässe für die Prüfung sind bundeseinheitlich festgelegt und deshalb müsste eine gleichmäßige Personalausstattung in den Ländern gewährleistet werden.

Auch für die personelle Ausstattung der Steuerfahndung müssen einheitliche Parameter gefunden werden, denn die Umsatzsteuer-Betrugsfälle werden von der Steuerfahndung abgearbeitet. Entgegen landläufiger Meinung ist es nicht die Umsatzsteuer-Sonderprüfung, die den Betrug aufklärt; sie entdeckt ihn nur (hoffentlich). Daher ist die Fixierung der Debatte auf die Ausstattung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung falsch.

Die Sach- und Softwareausstattung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung ist inzwischen weitgehend einheitlich in der Bundesrepublik. Angesichts der strukturellen Betrugsanfälligkeit der Mehrwertsteuer

darf die sächliche Ausstattung zwar nicht unterschätzt, aber eben auch nicht überschätzt werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Aufklärung oder Verfolgung eines bekannt gewordenen Betrugsfalles an fehlendem Personal oder fehlenden Sachmitteln gescheitert wäre. Das Problem besteht in der rechtzeitigen Entdeckung der Sachverhalte. Dazu braucht man eine flächendeckende, gleichmäßige und sehr zeitnahe Prüfungspräsenz. Ob die Besoldung der Bediensteten in der Umsatzsteuer-Sonderprüfung bis zur Besoldungsgruppe A 12 geht, ist hingegen in diesem Zusammenhang nachrangig. Es liegt zwar nahe, dass dann, wenn die Besoldung beim Einsatz in der Sonderprüfung nur bis A 11 möglich ist, erfahrene Prüfer die Sonderprüfung möglicherweise verlassen, um in der allgemeinen Außenprüfung oder in der Steuerfahndung bei entsprechender Beurteilung die Besoldungsgruppe A 12 zu erreichen. Aber wenn auf diese Weise auch bei diesen Prüfungsdiensten die umsatzsteuerliche Erfahrung gestärkt wird, gibt es hiergegen nichts einzuwenden.

Jedenfalls lässt sich ein sachlicher oder mengenmäßiger Zusammenhang zwischen länderunterschiedlichen Betrugsaufgriffen und der Besoldung der zuständigen Amtsträger nicht herstellen.

### 3. Stand der Entwicklung einer zentralen Datenbank beim Bundesamt für Finanzen

Die Datenbanken ZAUBER und die Koordinierungsstelle KUSS beim Bundesamt für Finanzen sind nach einigen Anlaufschwierigkeiten inzwischen arbeitsfähig. Die Nutzung der ZAUBER-Datei durch die Umsatzsteuer-Sonderprüfer und Steuerfahnder ist allerdings von Land zu Land und sogar von Amt zu Amt noch sehr unterschiedlich. Dies ist einerseits auf technische Unzulänglichkeiten der Datenbank zurückzuführen, andererseits damit zu begründen, dass die Bedienung ohne eine gewisse Routine immer noch recht schwerfällig ist. Es zeigt sich, dass die bloße Zurverfügungstellung von Technik nicht ausreicht. Vielmehr bedarf es klarer bundeseinheitlicher Weisungen zum Einsatz der gegebenen technischen Möglichkeiten. Nur dann sind auch bundesweite Statistiken über den Einsatz der Technik durch die Prüfungsdienste vergleichbar und aussagekräftig.

### 4. Vorteile einer zentralen Bundes-Umsatzsteuer-Verwaltung für die Betrugsbekämpfung?

Eine Bundes-Umsatzsteuer-Verwaltung lässt keine Vorteile erwarten gegenüber dem derzeitigen Zustand. Die aktuellen Erfahrungen der Bundes-Zollverwaltung bei den Kontrollen an Flughäfen zeigen, dass auch bei einer bundesweiten Lenkung des Personaleinsatzes regional erhebliche Ungleichgewichte entstehen können. Insofern gibt es keinen Erfahrungssatz, wonach eine zentrale Steuerung von vornherein effizienter wäre als eine koordinierte föderale Verwaltungsstruktur. Die Ausbildung der Bundesverwaltung wäre auf der Grundlage des bestehenden Rechts sicher nicht anders als die der Länderverwaltung; die Gewähr für eine bessere Aufgabenerfüllung durch eine Bundesverwaltung ist nicht erkennbar. Es lässt sich auch nicht belegen, dass der Umsatzsteuerbetrug

in Deutschland wegen der föderalen Verwaltungsstruktur größer wäre als in zentral verwalteten Staaten. Allerdings hat sich bei der Europäischen Kommission inzwischen offenbar der Eindruck verfestigt, dass die in Deutschland besonders intensiv geführte Diskussion um die Notwendigkeit von Systemänderungen zur Verhinderung des Umsatzsteuerbetrugs schon im Ansatz wesentlich von der föderalen Verwaltungsstruktur veranlasst sei. Dies ist ein Irrtum, denn angesichts der Dimensionen des Problems hängt die Notwendigkeit zur Suche nach Lösungen nicht davon ab, ob die Vorschläge vom Bund oder den Ländern kommen.

Vielmehr wäre die Trennung der Verwaltung von direkten Steuern (weiterhin durch die Länder) und der Umsatzsteuer (durch den Bund) in hohem Maß kontraproduktiv, denn die Veranlagung der Ertragsteuern und Umsatzsteuer in einem Amt hat sich bewährt. Aus der Kenntnis der meisten Lebenssachverhalte können nämlich sowohl ertragsteuerliche als auch umsatzsteuerliche Schlussfolgerungen gezogen werden. In Großbritannien, wo die Umsatzsteuer durch die Zollbehörden verwaltet wird, während die Ertragsteuern einer anderen Verwaltung zugewiesen sind, feiert man neuerdings als großen Fortschritt die Schaffung von Pilotämtern, in denen die Ertragsteuern und die Umsatzsteuer einheitlich veranlagt wird.

Die Durchführung von Maßnahmen der Betrugsbekämpfung im konkreten Einzelfall wäre auch bei einer Bundesverwaltung Aufgabe der Ortsinstanz, zwischen der und dem BMF jedenfalls eine Mittelbehörde notwendig würde zur Bündelung der praktischen Erfahrungen. Es erscheint nicht vorstellbar, dass die Finanzämter unmittelbar aus dem BMF oder einer anderen zentralen Bundesbehörde gesteuert würden. Auch in zentral verwalteten Staaten gibt es regionale Mittelbehörden, die z.B. in Großbritannien und Frankreich von der Zentrale nur durch Zielvereinbarungen gelenkt werden. Das schließt durchaus beachtliche regionale Unterschiede im Vollzug nicht aus.

Selbst eine spezielle Bundes-Prüfungsgruppe, die zentral z.B. durch das Bundesamt für Finanzen geführt würde, könnte erst nach lokaler Anforderung tätig werden. Die gegenwärtige Zusammenarbeit der Steuerfahndungsstellen über die Ländergrenzen hinweg bedarf zwar der Koordination, aber ähnliche Probleme gäbe es auch bei einer zentralen Prüfungsgruppe mit den lokalen Bundesbehörden. Die Erfahrung zeigt übrigens, dass es – ähnlich wie bei anderen Delikten, bei denen länderübergreifend ermittelt werden muss - sehr erfolgreiche Großaktionen bei der Aufklärung von Umsatzsteuer-Karussellen gibt. Durch eine Bundeszuständigkeit wäre hier keine Verbesserung zu erreichen.

Ob die Finanzämter bei der vom Bund geforderten Einführung einer allgemeinen Bundesteuerverwaltung im Dienste des Bundes stehen oder wie bisher Länderbehörden sind, ist also

aus der Sicht der Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung gleichgültig. Auch heute kommen die materiellen Weisungen in Gestalt von BMF-Schreiben vom Bund – umgesetzt durch Generalerlasse der Länder. Die vom Bund neuerdings als mühsam herausgestellte Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder bei der Vorbereitung der BMF-Schreiben berührt die örtlichen Finanzämter überhaupt nicht.

5. Eignung von Besteuerungsmodellen bei der Betrugsbekämpfung/Umstellung auf Ist-Besteuerung/Eignung des Reverse-Charge-Modells

a) ***Umstellung auf Ist-Besteuerung***

Die vom BMF vorgeschlagene Umstellung auf die generelle Ist-Besteuerung auf der Leistungseingangs- und auf der -ausgangsseite mit elektronischem Cross-Check der Ausgangsumsätze des Leistenden und der Eingangsumsätze des Leistungsempfängers wird gegenwärtig von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe näher untersucht mit dem Ziel, ein Modell zu entwickeln und eine Machbarkeitsstudie durchführen zu lassen.

Deshalb ist eine endgültige Aussage zur Eignung des Modells zur Betrugsbekämpfung zur Zeit noch nicht möglich. Immerhin sind aber erhebliche Zweifel erlaubt, ob die Ist-Besteuerung wirklich den Betrug eindämmen kann. Lediglich in Insolvenzfällen, in denen die Betroffenen nicht betrügerisch agieren, sind ihre fiskalischen Vorteile unbestreitbar. Dass zwei Unternehmer in Betrugsabsicht zusammenwirken und die Funktionsweise der Ist-Besteuerung durch fingierte Zahlungen überlisten, ist aber auch durch den Cross-Check nicht zu verhindern.

Die Abgabe von übereinstimmenden, aber falschen Meldungen im Cross-Check ist bestimmt nicht schwieriger als die Fälschung von Rechnungen.

Es ist kein Zufall, dass insbesondere das Handwerk die Ist-Besteuerung fordert, weil sie die Liquidität der Unternehmer im Vergleich zum geltenden Sollprinzip unter Umständen mehr schont (und im Gegenzug den Staatshaushalt belastet). Aber den elektronischen Cross-Check will die Wirtschaft offenbar nicht – selbst wenn er funktionieren sollte. Der Aufwand ist für alle Beteiligten voraussichtlich außerordentlich groß. Die zu verarbeitenden Datenmengen werden nach aller Erfahrung so viele harmlose Fehler enthalten, dass die Identifizierung von Betrugsfällen kaum besser gelingt als gegenwärtig.

Die entscheidende Schwäche des Ist-Prinzips besteht – wie beim Soll-Prinzip auch -darin, dass der Vorsteuerabzug des Leistungsempfängers rechtlich und praktisch nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob der leistende Unternehmer die vereinnahmte Steuer tatsächlich an sein Finanzamt abgeführt hat. Die Tatsache, dass der Leistungsempfänger die Umsatzsteuer an seinen Leistenden

gezahlt hat, berechtigt zwar den Leistungsempfänger zum Vorsteuerabzug, führt aber noch lange nicht dazu, dass die dem Umsatz zugrunde liegende Umsatzsteuer auch tatsächlich beim Fiskus ankommt. Insofern ist die Betrugsanfälligkeit im Ist-System nicht wirklich geringer als beim Sollprinzip.

Entgegen einer gelegentlich zu hörenden Meinung, die 6. EG-Mehrwertsteuer-Richtlinie (6. Richtlinie) erlaube die generelle Einführung der Ist-Besteuerung, ist darauf zu verweisen, dass Art. 10 der 6. Richtlinie die Ist-Besteuerung nur für einzelne Branchen oder bestimmte Umsätze zulässt. Es ist daher nicht zu erwarten, dass Deutschland anstelle einer Änderung der 6. Richtlinie eine Sonderregelung des Rates gem. Art. 27 der 6. Richtlinie für die (generelle) Ist-Besteuerung für alle Unternehmer erreichen könnte. Es wäre der Harmonisierung der Mehrwertsteuer in Europa nicht dienlich, wenn Deutschland als einziger Mitgliedstaat der EU eine generelle Ist-Besteuerung hätte.

b) ***Reverse-Charge-Modell (Steuerschuldverlagerung auf den Leistungsempfänger)***

Beim Reverse-Charge-Modell, das aus dem sog. Mittler-Modell entwickelt wurde, finden im zwischenunternehmerischen Bereich grundsätzlich keine umsatzsteuerbedingten Zahlungsbewegungen statt, denn die Steuerschuld wird auf den Leistungsempfänger verlagert und dieser ist wegen seiner Berechtigung zum Vorsteuerabzug nicht zur Abführung der Steuer an das Finanzamt verpflichtet. Insofern wird daher die Umsatzsteuer in Rechnungen nicht offen ausgewiesen, was zur Folge hat, dass der Vorsteuerbetrug nicht möglich ist und der Fiskus auch in Insolvenzfällen kein Geld verliert. Diese Vorzüge des Reverse-Charge-Modells sind unbestritten. § 13b UStG gewährleistet dies bereits heute - nur eben für eine sehr beschränkte Anzahl von Umsätzen.

Bedenken bestehen in der Wirtschaft vor allem wegen der Notwendigkeit, den Empfänger einer Leistung in der Weise als vorsteuerabzugsberechtigten Unternehmer zu identifizieren, dass die Steuerschuldverlagerung zuverlässig stattfinden kann. Diese Zweifel bestehen unter dem Stichwort „Ameisenkriminalität“ auch gegen die Vorstufenbefreiung nach dem Mittler-Modell, denn es ist gleichgültig, ob wegen einer Steuerbefreiung Umsatzsteuer nicht berechnet werden darf oder wegen der Steuerschuldverlagerung. Durch relativ hohe Mindestbeträge für die Anwendung der Steuerschuldverlagerung könnte man die „Ameisenkriminalität“ aber verhindern.

Es ist freilich nicht ohne Interesse, dass es in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten für einzelne besonders betrugsanfällige Branchen wie z.B. den Altmaterialhandel bereits die Reverse-Charge-Regelung gibt, aber auch die Vorstufenbefreiung des Mittler-Modells praktiziert wird. Die Erfahrungen der Steuerfahndung in Rheinland-Pfalz belegen, dass im Bereich des Schrotthandels

die Steuerausfälle durch eine Reverse-Charge-Regelung erheblich gesenkt werden könnten. Klar ist, dass das generelle Reverse-Charge ebenso wie das Mittler-Modell eine Änderung der 6. Richtlinie voraussetzt.

Nach einem Beschluss der Finanzministerkonferenz findet derzeit zum Reverse-Charge-Modell auf der Grundlage eines von Bund und Ländern erarbeiteten fiktiven Rechtsrahmens ein Planspiel statt, das zur Hälfte vom Bund und von den Ländern finanziert wird. Der Auftragnehmer – ein Steuerberatungsunternehmen - fingiert dabei mit echten Zahlen aus Unternehmen Geschäftsvorfälle, die von den sog. Mitspielern umsatzsteuerlich zu behandeln sind. Dabei werden verdeckt auch betrügerische Machenschaften durchgespielt. Dadurch soll die Effizienz der von den leistenden Unternehmern abzugebenden Meldungen im Hinblick auf die Aufdeckung von Betrugsfällen erprobt werden.

Das Ergebnis des Planspiels wird Mitte des Jahres 2005 vorliegen. Deshalb wären derzeit Aussagen zu konkreten Erfahrungen noch verfrüht.

#### 6. Anwendung des Cross-Check-Verfahrens im jetzigen Umsatzsteuersystem

Da der Vorsteuerabzug des Leistungsempfängers im Ist- und im Sollprinzip unabhängig davon zu gewähren ist, ob der leistende Unternehmer die entsprechende Umsatzsteuer an das Finanzamt abgeführt hat, kann ein Cross-Check allenfalls dazu dienen, leichter zu erkennen, ob beide Unternehmer ihren Erklärungspflichten nachgekommen sind, was dann ggf. Anlass zu Prüfungshandlungen geben kann. Betrug kann mit dem Cross-Check also nicht verhindert, sondern allenfalls aufgedeckt werden. Das ist naturgemäß nur solange sinnvoll, wie sich das daraus ergebende Steuermehraufkommen noch realisieren lässt. Daher kann ein Cross-Check nur dann zu einer Verbesserung führen, wenn er sehr zeitnah Erkenntnisse bringt. Da gegenwärtig wegen der unterschiedlichen Voranmeldungszeiträume die Steuerschuld aber erheblich später entstehen kann als der Vorsteueranspruch, ginge der Cross-Check regelmäßig ins Leere.

Beim jetzigen System der Sollversteuerung hilft ein Cross-Check daher nur insofern, als man die steuerliche Existenz der am Leistungsaustausch Beteiligten laufend überprüfen könnte. Dafür braucht man zur Zeit die Nachschau oder Rückfragen durch Finanzämter und zwischen Finanzämtern, falls Rechnungen vorgelegt und überprüft werden. Weil, wie schon bei der Ist-Besteuerung dargelegt, der Vorsteuerabzug nicht von der Abführung der Umsatzsteuer auf den Umsatz durch den leistenden Unternehmer abhängt, bringt ein generelles Cross-Check im geltenden System kaum Vorteile, aber einen enormen Verwaltungsaufwand für die Finanzämter ebenso wie für die Unternehmer und ihre Berater - erst recht, wenn damit die Verpflichtung zur Abgabe monatlicher Umsatzsteuer-Voranmeldungen einherginge, wie dies der BMF beim Ist-Modell vorschlägt. Insofern wäre hier die

verfassungsrechtliche Frage der Verhältnismäßigkeit noch mehr zu stellen als beim Cross-Check der Ist-Besteuerung.

#### 7. Geeignete Maßnahmen zur Erfolgskontrolle bei der Bekämpfung des Umsatzsteuer-Betrugs

Die Erfolgskontrolle bei der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs ist, wie schon eingangs erwähnt, außerordentlich schwierig, weil sich Dunkelziffern eben nicht erhellen lassen. Die Verwaltung kann die Betrugsbekämpfung nur dadurch erfolgreicher und kontrollierbarer machen, dass sie ihre Aufmerksamkeit auf die verdächtigen Fälle konzentriert und unverdächtige Routinefälle „durchwinkt“. Dazu werden im Rahmen des sog. Risikomanagements, wie bei anderen Steuerarten auch, die Kriterien für die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen mit Automationsunterstützung so angelegt, dass möglichst wenige „Nullfälle“, d.h. Prüfungen ohne Mehrergebnis, auftreten. Da aber auch bei den Routinefällen aus Gründen der Generalprävention Zufallsstichproben nötig sind, wird es aber immer noch Nullfälle geben, ganz abgesehen davon, dass sich auch zunächst verdächtige Fälle als völlig legal erweisen können, so dass man nicht davon ausgehen kann, dass jede Prüfung immer ein großes Mehrergebnis bringen muss.

In einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe werden derzeit Vorgaben für ein verbessertes Risikomanagement bei der Umsatzsteuer vorbereitet. Auch hier ist es im Hinblick auf die Gleichmäßigkeit des Vollzuges erforderlich, dass alle Länder nach einheitlichen Vorgaben handeln.

Werner Widmann