

Intensivere Prüfungen durch die Finanzverwaltung mittels neuer Software und statistischer Verprobungsverfahren

Veröffentlicht in: StB 2006, 142

Mit der steigenden Abgabenbelastung der Deutschen nimmt die Steuermoral stetig ab. Steuerhinterziehung wird als ein Kavaliersdelikt gesehen. Dem Fiskus gehen jährlich erhebliche Steuereinnahmen durch Steuerhinterziehung verloren. Anstatt die Abgabenbelastung deutlich zu senken und damit das Massenphänomen Steuersünde zu bekämpfen, erhöht der Staat den Verfolgungsdruck. Die gesetzlichen Bestimmungen werden verschärft. Hierzu gehören die Kontrolle von Bargeldbewegungen in die EU und aus der EU und die 3. Geldwäscherichtlinie. Auf Grund neuer Datenprogramme für die Betriebprüfung (z.B. IDEA) aber auch für die Ermittlungsbehörden (z.B. ZIVED und XPider), aber auch auf Grund der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden (Chi-Quadrat-Test, Benford's Law) werden neue Überprüfungsverfahren zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten der Aufdeckung von Steuerstraftaten nehmen weiter zu. Der folgende Beitrag zeigt die aktuellen Überprüfungsverfahren der Finanzverwaltung, mithin die neuen Entdeckungsrisiken einer Steuerhinterziehung, auf.¹

I. Kontrolle des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs

1. Kontrollen von Bargeldbewegungen in die EU und aus der EU

Am 12.07.2005 hat das Europäische Parlament eine Verordnung zur Einführung eines EU-weiten Konzepts zur Kontrolle von Bargeldbewegungen in die EU und aus der EU angenommen.² Gemäß dieser Verordnung müssen die Mitgliedsstaaten Regelungen treffen, die Reisende, die in die EU einreisen oder diese verlassen, verpflichten, eine schriftliche Erklärung abzugeben, wenn sie mehr als EUR 10.000,- in bar oder den Gegenwert in anderen Währungen oder in anderen leicht konvertiblen Werten mit sich führen. Wird gegen die Erklärungspflicht verstoßen, müssen die Nationalstaaten Verfahren einleiten. Im Rahmen dieser Verfahren ist sicherzustellen, daß die verhängten Geldbußen der Schwere der Zuwiderhandlung angemessen sind, um eine abschreckende Wirkung zu erzielen. Die nationalen Behörden werden durch die Verordnung ermächtigt, Reisende und ihr Gepäck zu kontrollieren, und nicht angemeldetes Bargeld einzubehalten. Die im Rahmen von Anmeldungen oder von Kontrollen erlangten Informationen müssen von den Mitgliedsstaaten aufgezeichnet, und den für die Geldwäsche zuständigen Behörden

¹ Zu den herkömmlichen Auslösern steuerstrafrechtlicher Ermittlungen vgl. Stahl, Selbstanzeige und strafbefreiende Erklärung, S. 61 ff.; Randt, Der Steuerfahndungsfall, S. 163 ff., Bilsdorfer/Weyand, Die Informationsquellen und -wege der Finanzverwaltung

² vgl. IP/05/702 v. 09.06.2005, abrufbar unter

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/customs_controls/cash_controls/index_de.htm

zur Verfügung gestellt werden. In Fällen, in denen das Bargeld offensichtlich für Zwecke der Geldwäsche oder zur Finanzierung terroristischer Zwecke mitgeführt wurde, sind die Mitgliedstaaten sogar zum Informationsaustausch verpflichtet.

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wurde der ursprüngliche Kommissionsvorschlag mehrfach abgeändert. So wurde die im Rahmen der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche angewandte Schwelle von EUR 15.000,- nicht analog auf die vorliegende Verordnung angewandt. Zur Begründung wurde angeführt, Bargeld lasse sich leichter über Grenzen transferieren, als dies bei Überweisungen der Fall sei. Der erhöhten Gefährlichkeit könne nur durch Herabsetzung der Schwelle auf EUR 10.000,- begegnet werden. Die Verordnung tritt in Kraft, sobald der Rat seine formelle Zustimmung zu den vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen erteilt und die Präsidenten des Rates und des Parlaments den Wortlaut unterzeichnen. Die Verordnung wird 18 Monate nach ihrem Inkrafttreten wirksam.³

2. Kontrollen nach § 12 a ZollVG

Daneben bleiben die Bargeldkontrollen nach § 12 a ZollVG bestehen. Zur Sicherung der Erhebung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie der Bekämpfung der Geldwäsche nach § 261 StGB unterstellt § 12 a Abs. 1 ZollVG die Ausfuhr und Durchfuhr in das, aus dem und durch das Zollgebiet der EU sowie das sonstige Verbringen von Bargeld oder gleichgestellten Zahlungsmitteln über die Binnengrenzen Deutschlands der zollamtlichen Überwachung. Kontrollen werden sowohl im Reiseverkehr als auch im gewerblichen Warenverkehr durchgeführt. Personen haben Bargeld oder gleichgestellte Zahlungsmittel im Wert von EUR 15.000,- oder mehr auf Verlangen der Zollbediensteten nach Art, Zahl und Wert anzuzeigen sowie die Herkunft, den wirtschaftlich Berechtigten und den Verwendungszweck darzulegen. Wurde der Steuerpflichtige bei der zollamtlichen Überwachung des Bargeldverkehrs mit Bargeld oder gleichgestellten Zahlungsmitteln oder mit Bankunterlagen beim Grenzübertritt angetroffen, muss der Steuerpflichtige mit einer Kontrollmitteilung rechnen. Die Erkenntnisse, die die Zollverwaltung bei der Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs gewinnt, darf sie nämlich nicht nur den für Geldwäsche zuständigen Straf- und Verwaltungsbehörden übermitteln, sondern auch zur Durchführung eines Besteuerungsverfahrens oder eines Steuerstrafverfahrens der Finanzverwaltung mitteilen.⁴

Auch bei der grenzüberschreitenden Bargeldkontrolle muss mit Kontrollmitteilungen von Postsendungen gerechnet werden (§ 12a ZollVG i.V.m. § 10 Abs. 4 ZollVG).

³ Stand: 21.11.2005

⁴ zu den Einzelheiten vgl. Müller/Burkhard, Stbg 2002, 137; die bislang in §§ 12 a ff. FVG enthaltenen Vorschriften wurden durch Art. 7 des Gesetzes zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze v. 14.12.2001 (BGBl. 2001 I, 3714, 3718) inhaltsgleich in das ZollVG übernommen.

Postsendungen dürfen von den Zollbediensteten nur dann geöffnet und geprüft werden, wenn diese von den Betroffenen nach § 5 Abs. 1 ZollVG vorgelegt werden. § 10 Abs. 5 ZollVG schränkt das Grundrecht des Brief- und Postheimnisses nach Art. 10 GG insoweit ein.

II. Anzeigepflichten nach dem Geldwäschegesetz

Auch Rechtsanwälte werden zur Kooperation im Kampf gegen die Geldwäsche verpflichtet.⁵ Das europäische Parlament hat am 18.01.2005 eine Richtlinie verabschiedet, die Rechtsanwälten, Notaren, Buchprüfern, Immobilienmaklern, Casinos, Anbietern von Dienstleistungen für Trusts und Unternehmen sowie dem Finanzsektor wesentlich erweiterte Kooperationspflichten im Rahmen der Bekämpfung von Geldwäsche auferlegt.⁶ Sie greift ein, sofern bare Zahlungen vorgenommen werden, die den Betrag von EUR 15.000,- übersteigen.

Die genannten Personen müssen

- die Identität ihrer Kunden und der wirtschaftlichen Eigentümer ermitteln und überprüfen sowie ihre Geschäftsbeziehung zum Kunden überwachen,
- jeden Verdacht auf Geldwäsche oder Terrorismusfinanzierung den zuständigen Behörden melden und
- unterstützende Maßnahmen ergreifen, zum Beispiel für eine angemessene Ausbildung des Personals sorgen und angemessene interne Präventionsmechanismen einrichten.

Die dritte Richtlinie zur Geldwäsche baut auf bestehenden EU-Rechtsvorschriften auf. Sie beruht auf über vierzig Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche" (FATF). Diese Arbeitsgruppe stellt ein international besetztes Gremium dar, das Standards für die Bekämpfung von Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus ausarbeitet. Mit der Richtlinie selbst werden nur Mindeststandards vorgeschrieben. Es steht den Mitgliedsstaaten frei, strengere Vorschriften zu erlassen, oder solche bestehenden beizubehalten. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union haben die Mitgliedsstaaten zwei Jahre Zeit zur Umsetzung. Mithin sind Änderungen der nationalen Gesetzgebung spätestens bis Ende 2007 zu erwarten.

III. Elektronische Verprobungsmethoden – ELO, IDEA, EOSS, ZIVED und XPider

⁵ Zu den aktuellen Pflichten nach dem Geldwäschegesetz und zu den Verschärfungen vgl. Sommer, AnwBl. 2005, 50

⁶ Abrufbar unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0448de01.pdf

Mit Hilfe elektronischer Verprobungsmethoden werden die vorgefundenen elektronischen Aufzeichnungen der Steuerpflichtigen einer Plausibilitätsprüfung unterzogen, um Auffälligkeiten zu erkennen.

1. ELO

Bei dem Programm „Elektronischer Leitz Ordner“ (ELO-Office) handelt es sich um eine Software zur Archivierung und Verwaltung von Dokumenten in Firmennetzwerken und auf dem Einzel-PC. ELO übernimmt die vertrauten Elemente Ordner, Aktenschrank und Register in die PC-Welt. Auch die Finanzverwaltung hat das Programm für sich gewonnen. Mit ELO werden zeitnah große Datenmengen erfaßt und ausgewertet, um die digitalisierten Aufzeichnungen der Steuerpflichtigen auf fehlende Zufälligkeiten hin zu überprüfen. Hat der Steuerpflichtige die Aufzeichnungen nicht elektronisch aufgezeichnet, können sie mit einer entsprechenden Software zunächst erfaßt werden, bevor eine Auswertung mit ELO erfolgt.

2. IDEA

Die Idee des Programms IDEA ist die Übernahme der Unternehmensdaten durch einen Datenimport. Die Software ist in der Lage, alle gängigen Softwaresysteme zu erkennen und zu importieren. Der Datenbestand kann über spezielle Analysefunktionen ausgewertet werden. Auf diese Weise kann offen gelegt werden, ob alle laufenden Rechnungsnummern erfaßt sind, an welche Personen Beträge in welcher Höhe geflossen sind usw. Die Größe des Datensatzes ist unerheblich.

3. EOSS

Nach einem Treffen der Finanzminister der Länder steht fest, dass das Fiscus-Projekt so gut wie gestorben ist. Stattdessen soll eine Software auf Basis des bayerischen Systems EOSS (Evolutionär Orientierte SteuerSoftware) entwickelt werden. Damit werden die Finanzämter in Deutschland wohl noch einige Zeit auf eine einheitliche Software für die Steuerverwaltung warten müssen. Die Verantwortung für Strategie und Architektur wurde ausschließlich in die Hände der Länder gelegt. Bayern soll dabei gemeinsam mit Niedersachsen ein neues, in allen Ländern einsetzbares Erhebungsverfahren entwickeln. Dabei sollen die jeweiligen Vorarbeiten der Länder als Basis dienen, mit Schwerpunkt auf der Vorgehensweise, die beim Projekt EOSS angewandt wird. Fiscus tritt nur noch als Dienstleister in Erscheinung.

4. ZIVED

Die Zentrale Informationsvermittlung aus externen Datenbanken (ZIVED) ist ein bundesweit einmaliges Dienstleistungsangebot des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen für die öffentliche Verwaltung. Auf der Basis individueller Fragestellungen recherchiert ZIVED weltweit in kommerziellen und in frei verfügbaren Datenbanken und übermittelt die Recherche-Ergebnisse an die auftraggebende Behörde. Das Quellenspektrum reicht von Wirtschafts- und Finanzdatenbanken über Pressearchive bis hin zu Rechtsinformationssystemen und medizinischen, naturwissenschaftlichen oder technischen Datenbanken.

Die ZIVED-Rechercheure selektieren aus dem weltweit wachsenden und häufig unübersichtlichen Datenangebot die für die Kunden relevanten Informationen und bereiten diese individuell auf. ZIVED unterstützt bei Ermittlungsvorgängen und allgemeinen Recherchen. Das weltweite Angebot an mittlerweile mehr als 10.000 professionellen Datenbanken wird permanent analysiert und auf Verwendbarkeit für die öffentliche Verwaltung geprüft. Neben den bereits bestehenden Nutzungsverträgen mit zahlreichen Datenbankanbietern werden entsprechend den Kundenwünschen immer wieder neue Verträge mit weiteren Anbietern abgeschlossen.

ZIVED unterstützt Ministerien, Staatsanwaltschaften und Finanz- und Zollverwaltungen auch bei steuerlichen Ermittlungsvorgängen. Erklärt ein Unternehmen dem Finanzamt nur inländische Umsätze, liefert ZIVED den Finanzämtern Hintergrundinformationen über das Unternehmen, dessen Gesellschaftsbeteiligungen oder Briefkastenfirmen in In- und Ausland.

5. XPider

Hintergrund für die digitale Aufrüstung der Steuerbehörden ist u.a. der boomende Online-Handel. Auch professionelle Händler verkaufen über Auktionsseiten wie eBay und nicht immer werden die Umsätze und Gewinne ordnungsgemäß versteuert. Das Bundesamt für Finanzen will mit einer neuartigen Suchmaschine namens XPider, das von der Deutsche Börse Systems AG im Auftrag des Bundesamts für Finanzen entwickelt wurde, Steuersünder im florierenden Online-Handel aufspüren. Der Web-Crawler ist in der Lage, Verkaufsplattformen jedweder Art zu durchforsten, Querverbindungen zwischen An- und Verkäufen herzustellen und das Ganze am Ende abzugleichen – etwa mit dem Handelsregister sowie internen Datenbanken des Bundesamtes.

Doch mit dem Einsatz von XPider geraten nicht nur Gewerbetreibende unter Verdacht, auch Privatanbieter, die emsig Waren im großen Stil anbieten, müssen

sich die Frage stellen, ob sie ihre Erlöse versteuern müssen.

VI. Statistische Verprobungsverfahren (Chi-Quadrat-Test, Benford's Law)

Die Finanzverwaltung wendet auch mathematisch-statistische Methoden an, um z.B. die Plausibilität der Buchführung eines Unternehmens in Bezug auf Plausibilität und Wahrheit zu überprüfen.

1. Chi-Quadrat-Test

Statistische Hypothesen sind Vermutungen über die Verteilung von Grundgesamtheiten und deren Parametern. Bei der Prüfung solcher Hypothesen untersucht man, ob bestimmte Ergebnisse mit ihnen in Einklang stehen oder ihnen widersprechen. Der Chi-Quadrat-Test geht davon aus, daß die Endziffern 0 bis 9 gleich häufig auftreten und macht sich das Phänomen zu Eigen, daß jeder Mensch unterbewußt, Lieblingszahlen hat und diese bei frei erfundenen Zahlen (z.B. bei nachgetragenen Tageseinnahmen) häufiger verwendet als andere. Dieser Test kommt zur Anwendung, wenn geprüft werden soll, ob eine Verteilung als normal anzusehen ist. An Hand des Chi-Quadrat-Tests läßt sich z.B. erkennen, inwiefern ein Steuerpflichtiger Tageseinnahmen im Kassenbuch nachgetragen und Umsätze fingiert hat. Der Chi-Quadrat-Test geht davon aus, daß ein Unternehmer, der seine Kasse manipuliert, unbewußt seine Lieblingszahlen häufiger eingibt.

2. Benford's Law

Die IDEA-Programmdokumentation 2002 führt zu Benford's Law wie folgt aus: Benford's Law legt fest, daß Ziffern und Ziffernfolgen in einer Datenmenge einem bestimmten Muster entsprechen. Benford's Gesetz liefert eine Methode der Datenanalyse, die mögliche Fehler, potenziell betrügerische oder falsche Werte identifiziert.

Der Physiker Frank Benford fand heraus, daß die 1 an erster Stelle jeder Zahl in 30,6 der Fälle und im Gegensatz dazu die 9 als erste Ziffer nur in 4,5 % der Fälle vorkam. Die Ziffer 1 kommt nach Befords Feststellungen häufiger vor als die Ziffer 2, diese wiederum häufiger als die Ziffer 3, und so weiter. Auf diese Weise läßt sich ermitteln, ob ein Unternehmer durch Scheinrechnungen zusätzliche Betriebsausgaben geschaffen hat.

3. Fazit

Diese statistischen Verprobungsverfahren sind geeignet, um Kassenmanipulationen zusätzlich zu indizieren, die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zu erschüttern und bieten Anlaß für Schätzungen nach § 162 AO.⁷

VII. Zusammenfassung

Die Möglichkeiten der Steuerfahndung, Informationen im Strafverfahren – aber auch im Besteuerungsverfahren – zu erlangen, haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen, ohne daß die Öffentlichkeit hiervon besondere Kenntnis erlangt hat. Steuerpflichtige sollten sich daher nicht in allzu großer Sicherheit wiegen, wenn die Finanzbehörde ihnen bis jetzt nicht auf die Schliche gekommen ist. Die heute begangene Tat wird erst Jahre später aufgedeckt und führt in steuerlicher Hinsicht zu einer Nacherhebung der Steuern für einen Zeitraum von 10 Jahren oder mehr.

⁷ FG Münster, Beschl. v. 10.12.2003 – 6 V 4562/03 -