

31 Milliardenbetrug eindämmen: Kassen-Nachschau stärken

(Kapitel 60 Titel 01201, 01401, 01501, 04402, 04404)

Zusammenfassung

Kassen-Nachschau finden viel zu selten statt. Bei Betrugsquoten in bargeldintensiven Branchen von bis zu 80 % gehen jährlich Einnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe verloren.

Seit dem Jahr 2018 dürfen die Finanzverwaltungen die ordnungsmäßige Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und -ausgaben unangekündigt in Betriebs- oder Geschäftsräumen prüfen (*Kassen-Nachschau*). Ziel ist es dabei, der Steuerhinterziehung in bargeldintensiven Branchen wirksam entgegenzutreten. Tatsächlich ist die Anzahl der *Kassen-Nachschau* bundesweit viel zu gering, um dieses Ziel zu erreichen. Zudem ist deren Ausgestaltung zu unterschiedlich, um eine gleichmäßige und regelgerechte Besteuerung zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) empfohlen, mit den obersten Finanzbehörden der Länder Ziele für den Vollzug der *Kassen-Nachschau* zu vereinbaren und die Grundlagen für eine einheitliche Ausgestaltung zu schaffen. Dies ist ihm nicht gelungen. Bemühungen hierzu hat das BMF nun auf unbestimmte Zeit verschoben.

Aus Gründen der Steuergerechtigkeit und wegen der milliardenhohen Einnahmeherausfälle ist der eingetretene Stillstand nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof fordert, unverzüglich die Wirksamkeit der *Kassen-Nachschau* zu stärken und die Besteuerung in der Bargeldbranche zu verbessern.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Milliardenhoher Steuerbetrug bei Bargeldgeschäften

Mängel bei der Besteuerung bargeldintensiver Betriebe sind seit langem bekannt. Sowohl der Bundesrechnungshof als auch der Bundesfinanzhof wiesen darauf hin. Die Betrugsquoten in bargeldintensiven Branchen liegen bei bis zu 80 %. Das finanzielle Ausmaß ist beachtlich: So gingen einzelne Finanzministerien und Landesregierungen schon vor Jahren von bis zu jährlich 10 Mrd. Euro hinterzogenen Steuern aus. Andere Quellen beziffern unter Berücksichtigung von Sozialabgaben, Umsatz- und Lohnsteuern den Schaden durch nicht erfasste Bareinnahmen auf jährlich bis zu 70 Mrd. Euro.

Kontrolle durch Kassen-Nachschau

Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu sichern, schuf der Gesetzgeber mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen (Kassengesetz) das Kontrollinstrument der Kassen-Nachschau. Finanzverwaltungen dürfen seit dem Jahr 2018 die ordnungsmäßige Aufzeichnung von Kasseneinnahmen und -ausgaben unangekündigt in Betriebs- oder Geschäftsräumen prüfen. Um eine generalpräventive Wirkung zu erzielen, sollen jährlich 2,4 % aller Betriebe einer Kassen-Nachschau unterliegen. Bei einem im Jahr 2018 steuerlich erfassten Bestand von bundesweit 7,8 Millionen Betrieben beträfe dies rund 190 000 Betriebe.

Kassen-Nachschauen zu zögerlich und bundesweit unterschiedlich

Die Zahl der Kassen-Nachschauen entwickelte sich in den Ländern höchst unterschiedlich:

- So führten die einzelnen Länder im Zeitraum von 2018 bis 2023 jährlich zwischen 0 und rund 3 700 Kassen-Nachschauen durch.
- Letztmals im Jahr 2021 machte ein Land von dem Instrument keinen Gebrauch.
- Im Jahr 2022 führten zwei Länder weniger als 40 Kassen-Nachschauen durch, in weiteren sechs Ländern lag die Anzahl unter 500 Kassen-Nachschauen.

Das Ziel, 2,4 % aller Betriebe einer Kassen-Nachschau zu unterziehen, erreichten die Länder in den Jahren 2018 bis 2023 jeweils nicht annähernd. Im Bundesdurchschnitt wurde die Maßgabe stets um mehr als 90 % verfehlt: Die Zielerreichung lag zwischen nur 3 und 8 % und bedeutete somit eine Anzahl von maximal rund 15 000

Nachschau bundesweit. Dabei unterschieden sich die Länder erheblich (vgl. Abbildung 31.1 zur Zielerreichung im Jahr 2023).

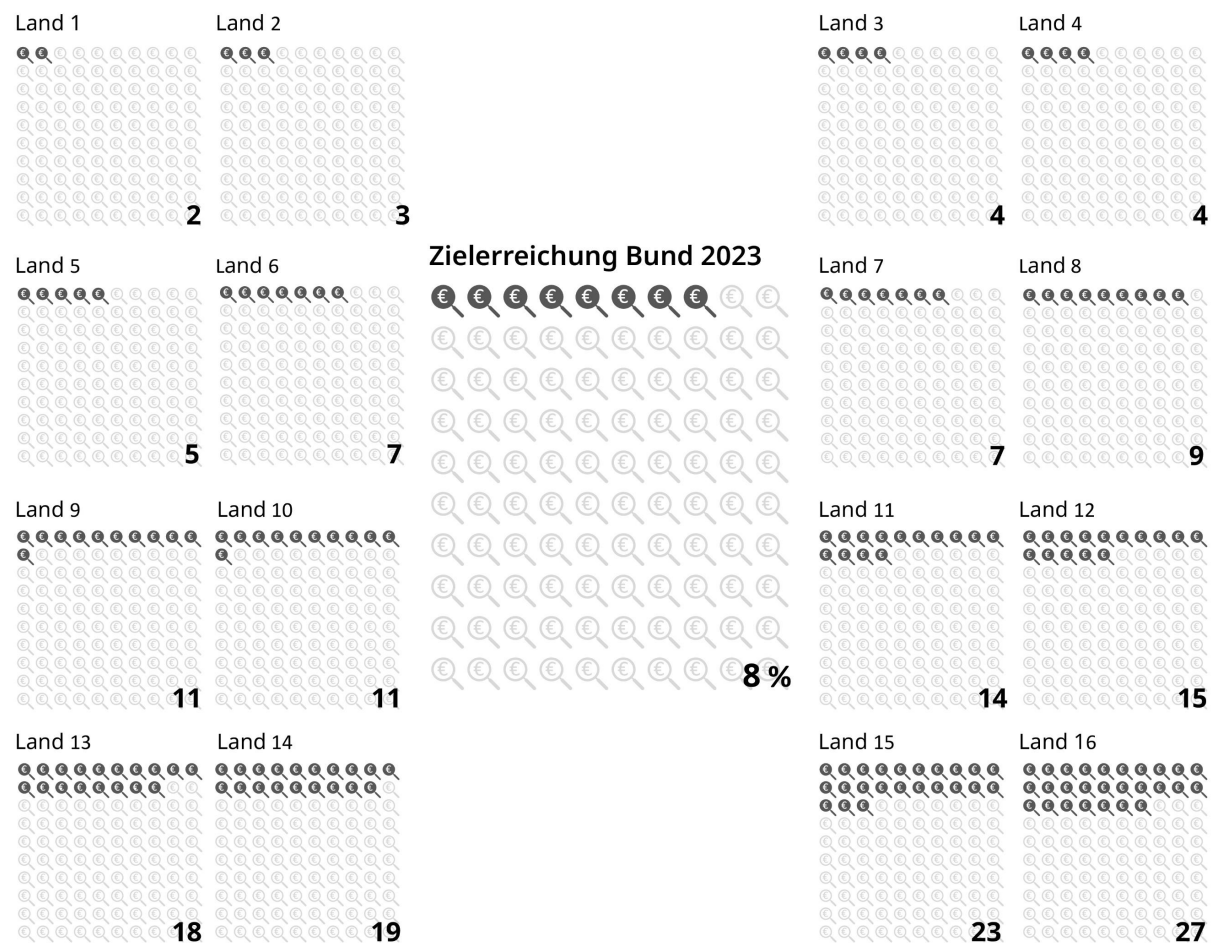
Auch innerhalb einzelner Länder bestanden erhebliche Unterschiede im Vollzug der Kassen-Nachschau. Teilweise war es den Finanzämtern freigestellt, auf das Instrument der Kassen-Nachschau zu verzichten. Außerdem vertraten die Länder eine große Bandbreite von möglichen Ausgestaltungen der Kassen-Nachschau. So behielten sich manche Länder vor, zunächst nur eine sogenannte „Basis-Nachschau“ oder „Kassen-Nachschau light“ durchzuführen. Diese Ansätze umfassten regelmäßig allein die grundsätzliche Sachverhaltsermittlung vor Ort und deren Dokumentation. Die Überprüfung ausgegebener Belege sowie einen Datenzugriff samt Analyse sahen diese Formen der Kassen-Nachschau nicht vor. Eine weitergehende „Tiefen-Nachschau“ machten diese Länder von der Umsetzung weiterer Maßnahmen des Kassengesetzes abhängig.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass die Länder mit Kassen-Nachschau überwiegend elektronische Kassen, PC-Kassen oder App-Kassen überprüften. Die ebenfalls als Kassen zu klassifizierenden Warenabgabe-, Dienstleistungs- und Geldspielautomaten kontrollierten sie hingegen kaum oder gar nicht. Dies galt gleichermaßen für Waagen mit Kassenfunktion sowie Taxameter und Wegstreckenzähler.

Abbildung 31.1

Ziel bei Kassen-Nachschauen nicht erreicht

Die vom Gesetzgeber vorgegebene Nachschauquote wurde im Jahr 2023 deutlich verfehlt. Die Zielerreichung in den einzelnen Ländern bezogen auf den jeweils eigenen Betriebsbestand unterschied sich erheblich. Im Bundesdurchschnitt lag die Zielerreichung bei 8 % – und damit einer Anzahl von rund 15 000 Nachschauen bundesweit.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BMF.

Zielvereinbarungen auf unbestimmte Zeit verschoben

Im Jahr 2024 versuchte das BMF erfolglos, die Voraussetzungen für Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2025 zu schaffen. Dazu einigte es sich mit den Ländern im Grundsatz auf eine alternative Nachschauquote. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe hatte zuvor mit überwiegender Mehrheit die Aussagekraft dieser Kennzahl und die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten bestätigt. Sie soll sich anstelle der Zahl aller Betriebe allein auf die der „Bargeldbranche“ angehörigen Betriebe beziehen.

In der Folge gelang es dem BMF jedoch nicht, die obersten Finanzbehörden der Länder zu einer einheitlichen Definition der „Bargeldbranche“ zu veranlassen. Es beabsichtigt nun, zunächst eine Evaluation des Kassengesetzes im Jahr 2025 abzuwarten, bevor es seine Bemühungen zur Verbesserung des Vollzugs der Kassen-Nachschau wieder aufnimmt. Zielvereinbarungen über die Kassen-Nachschau sind damit auf unbestimmte Zeit verschoben.

31.2 Würdigung

Gefährdung des gleichmäßigen Steuervollzugs besteht fort

Die Kassen-Nachschau soll das Entdeckungsrisiko der unehrlichen Steuerpflichtigen erhöhen und damit generalpräventiv wirken. Eine Nachschauquote von 2,4 % der Betriebe kann dies nicht gewährleisten. Denn bei dieser Quote erscheint eine Kassen-Nachschau statistisch nur alle 42 Jahre wahrscheinlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass deutsche Unternehmen in ihrer Gesamtheit bis zu ihrer Beendigung, z. B. durch Insolvenz, acht bis zehn Jahre bestehen. Im bargeldintensiven Gastgewerbe lag die Überlebenswahrscheinlichkeit der Unternehmen, die im Jahr 2015 gegründet wurden, nach fünf Jahren bei durchschnittlich 32 %. Angesichts dieser Sachverhalte ist die wahrscheinliche Frist bis zu einer Kassen-Nachschau zu lang.

Nur eine deutliche Sichtbarkeit des Kontrollinstruments Kassen-Nachschau kann eine Verhaltensänderung der unehrlichen Steuerpflichtigen hin zu mehr Steuerehrlichkeit erreichen. Hierzu gehört, dass die Anzahl der Kassen-Nachschauen bundesweit deutlich steigen muss. Das Entdeckungsrisiko muss dabei in allen Ländern und jeweils landesweit vergleichbar sein. Dies gilt gleichermaßen in Bezug auf die eingesetzten Kassen und kassenähnlichen Systeme. Diesen Anforderungen wurde der tatsächliche Vollzug der Kassen-Nachschau bislang nicht gerecht.

Durch Zielvereinbarungen die Kassen-Nachschau stärken

Die unterschiedlichen Ausprägungen von Art und Umfang der durchgeführten Kassen-Nachschauen gefährden den einheitlichen und gleichmäßigen Vollzug. Der Bundesrechnungshof empfahl deshalb dem BMF, auf eine bundeseinheitliche Ausgestaltung der Kassen-Nachschau hinzuwirken. Hierzu ist die Vereinbarung von Vollzugszielen ein erster Schritt. Ergänzend ist eine einheitliche Auslegung der Regelung und Ziele der Kassen-Nachschau geeignet, den Vollzug und die Wirksamkeit zu stärken und zu verbessern.

Angesichts der unverändert fortbestehenden Gefährdung des gleichmäßigen Steuervollzugs bei Bargeldgeschäften sollte das BMF ohne weitere Verzögerung tätig werden. Richtungsweisend müssen dabei die vom Gesetzgeber formulierten Ziele einer hinreichenden Entdeckungswahrscheinlichkeit sowie Generalprävention sein. Bis zu einer Einigung über eine andere Maßgröße sollte die Zahl der Betriebe als Grundlage für Zielvereinbarungen dienen.

31.3 Stellungnahme

Das BMF bekräftigt, die Bekämpfung von Steuerhinterziehung habe höchste Priorität. Positiv sei zu berichten, dass die Zahl der Kassen-Nachschauen in den letzten Jahren stark gestiegen sei. Die niedrige Anzahl von Kassen-Nachschauen in den Jahren 2020 und 2021 sei auf die pandemische Lage zurückzuführen. Zum Ende des Jahres 2023 sei eine Nichtbeanstandungsregelung für EU-Taxameter und Wegstreckenzähler ausgedient. Es sei davon auszugehen, dass die Zahl der Kassen-Nachschauen in diesem Bereich ab dem Jahr 2024 zunehme. Erhebungen zur Evaluation zeigten, dass bei etwa 15 % der durchgeführten Kassen-Nachschauen offene Ladenkassen geprüft würden. Nach der Evaluierung des Kassengesetzes im Jahr 2025 plane das BMF, eine Definition für die Bargeldbranche mit den Ländern zu erörtern. Zielvereinbarungen seien damit ab dem Jahr 2027 zumindest denkbar.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die hohe Bedeutung, die das BMF der Bekämpfung von Steuerhinterziehung in der Bargeldbranche beimisst. Sie gebietet eine generalpräventiv wirkende Anzahl von Kassen-Nachschauen sowie deren bundesweit einheitlichen und gleichmäßigen Vollzug. Diese Voraussetzungen sind bislang nicht erfüllt. Die vage Aussicht, dass Vollzugsvereinbarungen ab dem Jahr 2027 zumindest denkbar sind, ändert hieran absehbar nichts. Auch erscheint es nicht zwingend, dass die Länder nach der Evaluation eine Definition der „Bargeldbranche“ anstreben. Knapp neun Jahre nach Erlass des Kassengesetzes gilt es nunmehr, endlich den Vollzug in der Bargeldbranche zu verbessern und die Wirksamkeit der Kassen-Nachschau zu verstärken. Jährliche Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe durch nicht erfasste Einnahmen oder manipulierte Kassensysteme sind nicht länger hinnehmbar.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seinen Forderungen bestärkt: Das BMF muss die Vereinbarung von Vollzugszielen zur Kassen-Nachschau mit den Ländern nun schnellstens voranbringen. Dabei sollte es auch Kassen-Nachschauen für kassenähnliche Systeme (z. B. Waagen, Automaten, Wegstreckenzähler) und offene Ladenkassen in ausreichender Zahl vorsehen. Ebenso wenig aufschieben darf das BMF konkrete

Maßnahmen, um ein bundeseinheitliches Verständnis beim Einsatz des Kontrollinstruments der Kassen-Nachschau zu erreichen.