



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Haftung nach den Vorschriften der Abgabenordnung

Teil: Haftungsprivileg

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 4 – 0001155/4

2. Juli 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Prüfungsanlass, -gegenstand und -umfang	6
1.1	Prüfungsanlass und -gegenstand	6
1.2	Prüfungsumfang	6
2	Rechtliche Grundlagen	6
3	Haftungsprivileg in der Praxis	8
3.1	Den Finanzämtern fehlen die nötigen Informationen	8
3.2	Würdigung	9
3.3	Empfehlung	9
4	Stellungnahme	10
5	Abschließende Bewertung	10

Abkürzungsverzeichnis

A

AO *Abgabenordnung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

I

InsO *Insolvenzordnung*

S

SanInsFoG *Gesetz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Haftung nach den Vorschriften der Abgabenordnung (AO) und berichtet hierüber in mehreren Teilen. Der vorliegende Teil befasst sich mit dem Haftungsprivileg bei Insolvenzverfahren.

Die Pflicht zur Masseerhaltung ermöglicht es, Ersatzansprüche des Unternehmens gegenüber der Geschäftsführung geltend zu machen, wenn diese nach dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung des Unternehmens (sog. Insolvenzreife) Zahlungen leistete. Zeitgleich drohte der Geschäftsführung unter Umständen auch die Inhaftungnahme durch das Finanzamt, wenn sie die steuerlichen Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig erfüllte. Die Geschäftsführung befand sich bei ausstehenden Zahlungsverpflichtungen somit in einer sprichwörtlichen Zwickmühle. Diese sogenannte Pflichtenkollision ist seit dem Jahr 2021 entfallen. Die Insolvenzordnung (InsO) regelt, dass die Geschäftsführung nicht in Haftung genommen werden kann, wenn sie nach Eintritt der Insolvenzreife Steuern nicht abführt (sog. Haftungsprivileg). Voraussetzung ist allerdings, dass sie den Insolvenzantrag rechtzeitig gestellt hat.

Der Bundesrechnungshof hat unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 2. Mai 2025 dazu folgende abschließende Feststellungen getroffen:

- 0.1 Bei Haftungsverfahren für Unternehmen, für die ein Insolvenzantrag gestellt wurde, müssen die Beschäftigten der Finanzämter prüfen, ob das Haftungsprivileg greift. Ist es anwendbar, ist für den Zeitraum zwischen Insolvenzreife und Entscheidung über den Insolvenzantrag die Nichtzahlung von Steuern keine haftungsbegründende Pflichtverletzung. Den Beschäftigten lagen die Informationen, ob ein Insolvenzantrag verspätet oder pünktlich gestellt wurde, nicht vor. Auch hatten sie keine Kenntnis über den Zeitpunkt der Insolvenzreife. In Insolvenzgutachten waren in den meisten Fällen keine Angaben dazu enthalten. Oder die Gutachten enthielten nur den Hinweis, dass keine Anhaltspunkte für eine verspätete Antragstellung vorlägen. Der Zeitpunkt der Insolvenzreife war in keinem Gutachten enthalten. (Tz. 2.2)
- 0.2 Die InsO enthält mit § 15b Absatz 8 einen Ausnahmetatbestand (Haftungsprivileg) für die Haftung nach § 69 AO. Die Beschäftigten der Finanzämter können mangels der nötigen Informationen nicht überprüfen, ob das Haftungsprivileg greift oder nicht. Das BMF sollte sich aktiv dafür einsetzen, dass den Beschäftigten die nötigen Informationen zur Verfügung stehen. (Tz. 2.3 und 2.4)
- 0.3 Das BMF teilte mit, es sehe in der Bestimmung des Zeitpunktes der Insolvenzreife nur einen beschränkten Nutzen. Zusätzlich betreffe das Haftungsprivileg nur einen „überschaubaren Zeitraum“. Eine verzögerte Erstellung des Insolvenzgutachtens würde die Verfahrenseröffnung verlängern und dabei die Insolvenzmasse schmälern. Das BMF und auch das Bundesministerium der Justiz (BMJ; jetzt: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz) lehnten es daher ab, den Zeitpunkt der Insolvenzreife zu

einem Bestandteil des Insolvenzgutachtens zu machen. Darüber hinaus sah das BMF die Vorschrift des § 15b Absatz 8 InsO in seiner derzeitigen Form als praxisgerecht an. Weitere Maßnahmen unternahm das BMF daher nicht. (Tz. 2.5)

- 0.4 Die Ausführungen des BMF, die Vorschrift sei praxisgerecht, überzeugen nicht. Es verkennt damit die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Die Beschäftigten der Finanzämter müssen prüfen, ob das Haftungsprivileg greift, ohne über die notwendigen Informationen zu verfügen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung: Die Beschäftigten der Finanzämter müssen in die Lage versetzt werden, das bestehende Recht zutreffend anzuwenden. (Tz. 2.6)

1 Prüfungsanlass, -gegenstand und -umfang

1.1 Prüfungsanlass und -gegenstand

Haftung bedeutet das Entstehen für eine fremde Steuerschuld mit dem eigenen Vermögen. Damit dienen die Haftungsvorschriften der AO dazu, Steueransprüche zu verwirklichen, wenn Steuerschuldnerinnen bzw. -schuldner nicht fähig oder willens sind, diese zu erfüllen. Bereits vor gut 16 Jahren beschäftigte sich der Bundesrechnungshof mit den Haftungsnormen nach §§ 69 ff. AO. In jüngster Vergangenheit prüfte er die Haftung nach § 73 AO (Haftung bei Organschaft). Auch Haftungsnormen nach Einzelsteuergesetzen, wie § 13c Umsatzsteuergesetz (Haftung bei Abtretung, Verpfändung oder Pfändung von Forderungen) oder § 42d Einkommensteuergesetz (Haftung des Arbeitgebers und Haftung bei Arbeitnehmerüberlassung), waren bereits Prüfungsgegenstand.

Mit der vorliegenden Prüfung untersuchten wir bestehende Möglichkeiten der Haftungsanspruchnahme nach den Vorschriften der AO und wie die Haftungsnormen in der Praxis angewandt wurden.

1.2 Prüfungsumfang

Zuständig im BMF ist das Referat IV D 1 (ehemals IV A 3). Zu Beginn der Prüfung sahen wir die elektronischen Akten des Referates ein.

Um uns einen Überblick zu verschaffen, wie die Finanzämter Haftungsfälle bearbeiten, fragten wir in allen Ländern ab, wie die Bearbeitung dort organisiert ist. Außerdem baten wir, sofern vorhanden, um statistische Daten wie beispielsweise die Anzahl der Haftungsprüfungen und -bescheide aufgeteilt nach den einzelnen Normen. Auch das Bundeszentralamt für Steuern erhielt einen vergleichbaren Fragebogen.

Nach Eingang der Antworten führten wir im Jahr 2023 in zwei Ländern bei insgesamt fünf Finanzämtern örtliche Erhebungen durch. In einem der Finanzämter war eine zentrale Stelle für bestimmte Haftungsfälle eingerichtet. Diese Stelle bearbeitete Haftungsfälle landesweit. Im weiteren Verlauf der Prüfung wählten wir im Jahr 2024 zwei weitere Länder und vier Finanzämter für zusätzliche örtliche Erhebungen aus.

2 Rechtliche Grundlagen

Verantwortliche Personen im Sinne von §§ 34, 35 AO (z. B. Geschäftsführung einer Kapitalgesellschaft, aber auch faktische Geschäftsführung) haben die ihnen auferlegten steuerlichen Pflichten (z. B. Erklärungspflichten, Zahlungspflichten) zu erfüllen. Verletzen sie diese

Pflichten schuldhaft und entsteht dem Staat dadurch ein Schaden, haften sie nach § 69 AO für diesen.

In der Vergangenheit kam es bei der wirtschaftlichen Schieflage eines Unternehmens oftmals zu einer Pflichtenkollision: Nach § 64 Satz 1 GmbH-Gesetz a. F.¹ war die Geschäftsführung für Zahlungen haftbar, die sie nach dem Eintritt der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung des Unternehmens leistete (Pflicht zur Masseerhaltung²). Das heißt, dass das Unternehmen diese Zahlungen von der Geschäftsführung zurückverlangen konnte. Nach § 69 AO drohte ihr auch die Inhaftungnahme, wenn sie die steuerlichen Pflichten nach Eintritt der Insolvenzureife schuldhaft nicht oder nicht rechtzeitig erfüllte.

Die Geschäftsführung befand sich demnach bei ausstehenden Steuerzahlungen in einer sprichwörtlichen Zwickmühle: Zahlte sie die Steuern, bestand gegenüber dem Unternehmen ein Ersatzanspruch. Zahlte sie die Steuern nicht, konnte das Finanzamt die Geschäftsführung durch einen Haftungsbescheid in Haftung nehmen.

Das Gesetz zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (SanInsFoG)³, das zum 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist, löst diese Pflichtenkollision auf. § 15b Absatz 8 InsO verneint die Verletzung steuerrechtlicher Pflichten zwischen dem Eintritt der Insolvenzureife und der Entscheidung über den Insolvenzantrag. Die Geschäftsführung ist somit nicht verpflichtet, in diesem Zeitraum Steuern an das Finanzamt abzuführen. Sie genügt mit einer Nichtzahlung ihrer Pflicht zur Masseerhaltung. Demnach droht ihr kein Ersatzanspruch durch das Unternehmen. Auch wenn § 69 AO grundsätzlich anzuwenden wäre, schließt § 15b Absatz 8 InsO die steuerliche Haftung aus (Haftungsprivileg). Das Finanzamt darf die Geschäftsführung nicht in Haftung nehmen. Die Steuern erhöhen auch nicht eine eventuell bestehende Haftungssumme⁴, die aus Zeiträumen vor der Insolvenzureife resultiert. Dies gilt jedoch nur, wenn die Antragspflichtigen (hier: die Geschäftsführung) den Insolvenzantrag rechtzeitig gestellt haben. Der Antrag ist spätestens drei Wochen nach Eintritt der Zahlungsunfähigkeit und sechs Wochen nach Eintritt der Überschuldung zu stellen (§ 15a Absatz 1 Satz 2 InsO).

¹ Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz), seit dem 1. Januar 2021 weggefallen.

² Die Pflicht zur Masseerhaltung dient dem Schutz der Gläubiger. Sie soll sicherstellen, dass das Unternehmensvermögen zusammengehalten wird. So sollen im weiteren Verlauf des Insolvenzverfahrens alle Gläubiger gleichmäßig befriedigt werden.

³ BGBl. 2020, Teil I, S. 3256.

⁴ Die Haftungssumme bezeichnet den Betrag, für den eine Haftungsschuldnerin oder ein Haftungsschuldner mit Haftungsbescheid in Haftung genommen wird.

3 Haftungsprivileg in der Praxis

3.1 Den Finanzämtern fehlen die nötigen Informationen

Die meisten Länder stellten den Beschäftigten der Finanzämter Arbeitshilfen zu § 15b Absatz 8 InsO zur Verfügung. Diese setzten voraus, dass die Beschäftigten den Zeitpunkt der Insolvenzreife kannten. Die Beschäftigten schilderten uns, dass sie mit § 15b Absatz 8 InsO noch wenig Erfahrung hätten. Als schwierig hätte sich herauskristallisiert, dass sie den Zeitpunkt der Insolvenzreife gar nicht bestimmen könnten. Demnach könnten sie auch nicht feststellen, ob ein Insolvenzantrag verspätet gestellt worden sei. Die ihnen vorliegenden Insolvenzgutachten enthielten keine konkreten Angaben zum Zeitpunkt der Insolvenzreife.

Bei der Akteneinsicht bestätigten sich die Angaben der Beschäftigten. Entweder enthielten die Insolvenzgutachten gar keine Aussagen oder die Insolvenzgutachterin/der Insolvenzgutachter⁵ teilte mit, dass zumindest aktuell nicht ersichtlich sei, dass der Insolvenzantrag zu spät gestellt worden sei. Weitere Ausführungen, welche Gründe für oder gegen eine rechtzeitige Antragstellung sprachen, enthielten die Insolvenzgutachten nicht. In einem Insolvenzgutachten führte der Insolvenzgutachter aus:

„Die Prüfung des exakten Eintritts der Insolvenzreife bleibt dem eröffneten Insolvenzverfahren vorbehalten und wird u. a. anhand der zur Insolvenztabelle anzumeldenden Forderungen und deren Fälligkeiten vorzunehmen sein.“

In einem weiteren Insolvenzgutachten fanden wir die folgende Ausführung:

„Stichhaltige Hinweise auf eine verspätete Insolvenzantragstellung liegen nicht vor. Eine abschließende Überprüfung bleibt jedoch insoweit unter späterer Auswertung der zur Insolvenztabelle angemeldeten Forderungen dem eröffneten Insolvenzverfahren vorbehalten.“

Die Beschäftigten der Finanzämter wiesen darauf hin, Insolvenzgutachten hätten früher teilweise auch Informationen zum Zeitpunkt der Insolvenzreife enthalten. Warum diese Angaben nun nicht mehr gemacht würden, sei ihnen nicht bekannt.

In einigen Fällen behelfen sich Beschäftigte mit der Annahme, dass mangels Aussagen im Insolvenzgutachten der Insolvenzantrag rechtzeitig gestellt worden sein musste. So sei § 15b Absatz 8 InsO anwendbar und der Zeitraum zwischen Insolvenzreife und der Entscheidung über den Insolvenzantrag nicht in den Haftungsbescheid aufzunehmen bzw. gar kein Haftungstatbestand gegeben.

⁵ Bei diesen handelt es sich um Sachverständige oder um vorläufige Insolvenzverwalterinnen/Insolvenzverwalter. Das Amtsgericht, bei dem der Insolvenzantrag eingegangen ist, bestellt diese, damit sie prüfen, ob ein Insolvenzgrund vorliegt. Außerdem prüfen sie, ob genügend Masse vorhanden ist, um die Kosten eines Insolvenzverfahrens zu decken.

3.2 Würdigung

Es war die Intention des Gesetzgebers, die Pflichtenkollision im Insolvenzfall gesetzlich zu lösen. Dies hat er mit der Einführung des § 15b Absatz 8 InsO in Bezug auf die steuerrechtliche Haftung erreicht.

Haben die Beschäftigten die Haftung nach § 69 AO geprüft, standen sie bei jedem Insolvenzverfahren vor dem Problem, dass sie gar nicht beurteilen konnten, ob § 15b Absatz 8 InsO einschlägig war. Die Arbeitshilfen der Länder konnten sie nicht nutzen: Diese haben vorausgesetzt, dass der Zeitpunkt der Insolvenzreife bekannt war. Dies ist allerdings nicht der Fall gewesen. Den Beschäftigten war es regelmäßig nicht möglich, den Zeitpunkt selbst zu bestimmen. Hierzu fehlten ihnen eine Vielzahl an Informationen. Insolvenzgutachterinnen und -gutachter verfügten über weitreichendere Informationen und könnten eher entsprechende Feststellungen treffen. Die Aussagen von zwei Gutachtern, dass es ihnen nicht möglich gewesen sei, den Zeitpunkt der Insolvenzreife zu bestimmen, standen im Widerspruch zu Aussagen aus der Finanzverwaltung. Danach sollen früher entsprechende Aussagen zur Insolvenzreife in den Insolvenzgutachten enthalten gewesen sein. Gegen die Aussagen in den eingesehenen Insolvenzgutachten spricht zudem, dass auch die Geschäftsführung den Zeitpunkt der Insolvenzreife zu erkennen hat, damit der Insolvenzantrag rechtzeitig gestellt werden kann. Anderenfalls sieht sie sich u. a. dem Vorwurf der Insolvenzverschleppung ausgesetzt. Insoweit ist die in den Insolvenzgutachten enthaltene Aussage, die auf einen späteren Verfahrenszeitpunkt zur Feststellung der Insolvenzreife verweist, offenkundig nur vorge-schoben.

Müssten die Beschäftigten der Finanzämter gemäß den Aussagen in den beiden Insolvenzgutachten auf die finale Insolvenztabelle warten, würde wertvolle Zeit verstreichen. Haftungsverfahren sind zeitkritisch. Ein Haftungsverfahren, das erst Monate später weitergeführt werden kann, hat nur noch wenig Aussicht auf Erfolg.

Bei Einführung des SanInsFoG blieb unbeachtet, dass die Finanzämter bestimmte Informationen benötigen und dafür auf die Unterstützung von dritter Seite angewiesen sind. Ohne diese Informationen sind die Beschäftigten der Finanzämter geneigt, im Zweifel von einer rechtzeitigen Antragsstellung auszugehen.

Ist diese Annahme falsch und greift § 15b Absatz 8 InsO nicht, werden sich Haftungsschuldnerinnen oder Haftungsschuldner nicht dagegen wenden. Geschädigt bleibt bei dieser Regelung alleine der Fiskus zurück.

3.3 Empfehlung

Das BMF sollte in Abstimmung mit dem BMJ prüfen, ob in Insolvenzgutachten auch Aussagen zum Zeitpunkt der Insolvenzreife verpflichtend aufgenommen werden könnten. Die zuständigen Finanzämter hätten dann die notwendigen Informationen, um das Haftungsprivileg zutreffend bei der Haftungsprüfung zu berücksichtigen. Nur so kann sichergestellt

werden, dass § 15b Absatz 8 InsO eine Inhaftungnahme nicht gänzlich verhindert bzw. die Haftungssumme nicht zu Unrecht mindert.

Sofern eine verbindliche Angabe in Insolvenzgutachten nicht möglich ist, haben wir dem BMF empfohlen sicherzustellen, dass den Finanzämtern die notwendigen Informationen zugänglich sind. Dabei muss es berücksichtigen, dass Finanzämter in Haftungsverfahren schnell agieren müssen. Es besteht sonst die Gefahr, dass Haftungsschuldnerinnen und -schuldner Vermögenswerte dem Zugriff der Finanzämter entziehen oder andere Gläubiger schneller auf Vermögenswerte zugreifen.

4 Stellungnahme

Das BMF bestätigte, dass „erhebliche praktische Schwierigkeiten“ bei der Bestimmung des Zeitpunktes bestehen. Den Zeitpunkt der Insolvenzreife in Insolvenzgutachten anzugeben, lehnt es in Abstimmung mit dem BMJ ab. Den Zeitpunkt zu bestimmen würde erhebliche Zeit in Anspruch nehmen und die Eröffnung des Insolvenzverfahrens verzögern. Zudem würden zusätzliche Kosten entstehen. Dies stünde in keinem Verhältnis zu dem beschränkten Nutzen für die Finanzverwaltung. Das Haftungsprivileg beziehe sich zudem nur auf einen überschaubaren Zeitraum.

Das BMF führte aus, dass Finanzämter aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes im Besteuerungsverfahren gehalten seien, zu ermitteln, ob der Insolvenzantrag rechtzeitig gestellt worden sei. Die Geschäftsführung als potenzielle Haftungsschuldnerin bzw. -schuldner sei verpflichtet, mitzuwirken. Das BMF verwies auf Vorgaben einzelner Länder, nach denen die rechtzeitige Antragstellung „durch den Vertreter in geeigneter Form nachzuweisen“ sei, sofern diese nicht bereits nach Aktenlage feststehe. Den Finanzämtern stehe es daher frei, gegen diesen haftungsrechtlich vorzugehen. Die Vorschrift des § 15b Absatz 8 InsO werde demnach als praxisgerecht angesehen. Befürchtungen, dass Finanzämter im Zweifel von einer rechtzeitigen Antragstellung ausgehen und keine haftungsrechtlichen Konsequenzen ziehen, teilten das BMF sowie die obersten Finanzbehörden der Länder nicht.

5 Abschließende Bewertung

Die Argumentation des BMF, dass das Haftungsprivileg praxistauglich ausgestaltet sei, überzeugt nicht. Es führt aus, dass die Bestimmung des Zeitpunktes der Insolvenzreife eine Insolvenzgutachterin/einen Insolvenzgutachter so viel Zeit koste, dass dies in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen würde. Mit dieser Argumentation müsste dann das Gleiche auch für die Beschäftigten der Finanzämter gelten. Denn diese verfügen regelmäßig nicht über die Unterlagen, die für ein Insolvenzgutachten vorliegen. Dennoch müssen sie den Zeitpunkt der Insolvenzreife bestimmen, um eine Entscheidung bezüglich des Haftungsprivilegs treffen zu können.

Unstreitig ist, dass die Haftungsschuldnerinnen und -schuldner eine Mitwirkungspflicht gegenüber dem Finanzamt haben. Fraglich hingegen ist, ob die Nachweispflicht der rechtzeitigen Antragstellung, wie einzelne Länder sie vorgeben, in der Praxis tatsächlich umsetzbar bzw. ohne weiteres möglich ist.

Haftungsschuldnerinnen und -schuldner sind beispielsweise auch zur Mitwirkung verpflichtet, wenn das Finanzamt die Mittelverwendung bei der sogenannten Tilgungsquote im Haftungsverfahren prüft. Die Rechtsprechung verneint diesbezüglich eine Verletzung der Mitwirkungspflicht, wenn beispielsweise die (ehemalige) Geschäftsführung mangels Zugriffs auf die Unterlagen keine Angaben machen kann. Liegen die Unterlagen bei einem Insolvenzverwalter, ist die Geschäftsführung nicht verpflichtet diese dort einzusehen oder anzufordern.

Das BMF und die obersten Finanzbehörden der Länder verkennen zudem, dass Beschäftigte der Finanzämter tatsächlich regelmäßig nicht von einer verspäteten Antragstellung ausgingen. Mangels hinreichender Hinweise unterstellten sie, auch aufgrund der Formulierungen in den Insolvenzgutachten, dass die Haftungsschuldnerin oder der Haftungsschuldner den Antrag rechtzeitig gestellt hatte. So vermieden sie umfangreiche und mutmaßlich erfolglose eigene Ermittlungen. Auch vermieden sie ein langwieriges Rechtsbehelfsverfahren, wenn sich Haftungsschuldnerinnen oder -schuldner gegen einen Haftungsbescheid, der das Haftungsprivileg nicht berücksichtigt, wandten.

Das BMF erkennt insoweit die Schwierigkeiten, die mit der Anwendung der Vorschrift des § 15b Absatz 8 InsO in der Praxis verbunden ist. Wir bleiben deshalb bei unserer Empfehlung: Die Beschäftigten der Finanzämter müssen in die Lage versetzt werden, das bestehende Recht zutreffend anzuwenden.

Korn

Flöer

Beglaubigt: Hoffmeister, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.