

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung

Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung in Neugründungsfällen

Teilprüfung: Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht

21. April 2026

Geschäftszeichen: VIII 2 - 0002875/1

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Anlass und Ziel der Prüfung	7
2	Prüfungsgegenstand.....	8
	2.1 Umsatzsteuerbetrug.....	8
	2.2 Prüfung von Neugründungsfällen.....	9
3	Umfang der Prüfung.....	10
4	Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht erschwert Betrugsbekämpfung.....	10
	4.1 Feststellungen.....	10
	4.2 Würdigung und Empfehlung	12
	4.3 Stellungnahme des BMF	13
	4.4 Abschließende Würdigung	13

Abkürzungsverzeichnis

A

AO *Abgabenordnung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

U

UStG *Umsatzsteuergesetz*

UStVA *Umsatzsteuer-Voranmeldung*

0 Zusammenfassung

Seit dem Jahr 2002 sind Unternehmer, die ihre berufliche oder gewerbliche Tätigkeit aufnehmen (Neugründer), verpflichtet, im laufenden und folgenden Kalenderjahr monatlich Umsatzsteuer-Voranmeldungen (UStVA) an das Finanzamt zu übermitteln. Dadurch sollen die Finanzämter Umsatzsteuerbetrug möglichst frühzeitig erkennen können.

Für die Jahre 2021 bis 2026 setzte der Gesetzgeber die Verpflichtung zur monatlichen Übermittlung von UStVA in Neugründungsfällen aus, um bürokratischen Aufwand für Unternehmer zu verringern. Während dieses Zeitraums müssen Neugründer ihre UStVA damit grundsätzlich nur vierteljährlich abgeben.

Der Bundesrechnungshof nahm die gesetzliche Neuregelung zum Anlass, deren Auswirkung auf die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung näher zu betrachten.

Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) hierzu abschließend Folgendes fest:

0.1

Das BMF evaluierte die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht und kam zu dem Ergebnis, dass die Neuregelung die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erschwert. Die Erhebungen des Bundesrechnungshofes bestätigten dies (Tz. 4.1).

0.2

Der Bundesrechnungshof hielt es im Hinblick auf eine effektive Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung für erforderlich, Neugründer in den ersten zwei Jahren ihrer Tätigkeit stärker zu überwachen. Das Mehr an Bürokratie für die Unternehmer ist angesichts digitaler Buchhaltungssysteme und im Hinblick auf das staatliche Interesse, Umsatzsteuerbetrug schnellstmöglich zu entdecken und das Umsatzsteueraufkommen zu sichern, notwendig und gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, sich dafür einzusetzen, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht für Neugründer nicht über den 31. Dezember 2026 hinaus verlängert wird (Tz. 4.2).

0.3

Das BMF erläuterte in seiner Stellungnahme, dass die Bürokratielasten für Neugründer durch die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht zurückgegangen seien. Gleichzeitig bestehe die Gefahr, dass Steuerausfälle durch Betrugsszenarien eintreten. Das BMF prüfe derzeit, welchem Aspekt es den Vorrang einräume (Tz. 4.3).

0.4

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, etablierte Instrumente der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung ohne adäquaten Ersatz abzuschaffen. Dementsprechend bekräftigt er seine Empfehlung an das BMF, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht nicht über den 31. Dezember 2026 hinaus verlängert wird (Tz. 4.4).

1 Anlass und Ziel der Prüfung

Unternehmer sind gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 Umsatzsteuergesetz (UStG) für das Jahr der Neugründung und für das folgende Kalenderjahr grundsätzlich verpflichtet, monatlich UStVA an das Finanzamt zu übermitteln. Der Gesetzgeber führte die Regelung im Jahr 2002 mit dem Ziel ein, Umsatzsteuerbetrug möglichst frühzeitig zu erkennen und damit das Steueraufkommen zu sichern.

Für die Jahre 2021 bis 2026 setzte der Gesetzgeber die generelle Verpflichtung zur monatlichen Übermittlung von UStVA in Neugründungsfällen aus (§ 18 Absatz 2 Satz 6 UStG).¹ Die monatliche Übermittlungspflicht führe zu zusätzlichem Bürokratieaufwand für Existenzgründer, von dem sie entlastet werden sollen. Nach der seit 2021 geltenden Neuregelung müssen Neugründer ihre Voranmeldungen damit wie alle anderen Unternehmer grundsätzlich vierteljährlich abgeben, sofern ihre voraussichtliche Zahllast für das Kalenderjahr weniger als 9 000 Euro beträgt (§ 18 Absatz 2 Satz 1 und 2 UStG).²

Der Bundesrechnungshof kritisierte bereits in der Vergangenheit, dass der Gesetzgeber mit der Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht ein wirksames Instrument zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung abgeschafft hat.³ Nach der Begründung im Gesetzentwurf sollte das BMF die Neuregelung bis zum 31. Dezember 2024 evaluieren.

Ziel unserer Prüfung war, die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht und deren Auswirkung auf die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zu untersuchen. Insbesondere wollten wir uns darüber informieren, ob und wie das BMF die Regelung evaluiert hat und zu welchen Ergebnissen es gekommen ist.

Das BMF hat zu unseren Feststellungen, Würdigungen und Empfehlungen Stellung genommen. Wir haben die Stellungnahme in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

¹ Artikel 7 des Dritten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Drittes Bürokratieentlastungsgesetz) vom 22. November 2019, BGBl. 2019 I S. 1746.

² Anhebung zum 1. Januar 2025 von 7 500 Euro auf 9 000 Euro durch das Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz).

³ Bericht nach § 99 BHO über Maßnahmen zur Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung – Chancen der Digitalisierung nutzen vom 29. Oktober 2020.

2 Prüfungsgegenstand

2.1 Umsatzsteuerbetrug

Die Umsatzsteuer ist aufgrund ihres Allphasen-Netto-Systems mit Vorsteuerabzug betrugsanfällig. Danach fällt auf jeder Handelsstufe Umsatzsteuer auf den Netto-Betrag des Entgelts an, die an das Finanzamt zu zahlen ist. Im Gegenzug kann der Unternehmer die Umsatzsteuer, die ihm andere Unternehmer in Rechnung stellen, als Vorsteuer abziehen. Dies mindert seine Zahllast gegenüber dem Finanzamt. Das Wechselspiel aus Umsatzsteuer und Vorsteuer ergibt zwei Ansatzpunkte für Steuerausfälle: zum einen durch nicht abgeführte Umsatzsteuerbeträge, zum anderen durch ungerechtfertigte Vorsteuererstattungen.

Eine verbreitete Form des Umsatzsteuerbetrugs besteht darin, Scheinunternehmen zu gründen. Diese verfügen weder über Geschäftsräume noch über Angestellte. Die Betrüger stellen gefälschte oder fingierte Rechnungen aus und lassen sich Vorsteuerbeträge von den Finanzämtern erstatten. Die angegebenen Lieferungen und sonstigen Leistungen wurden tatsächlich jedoch nie erbracht. Mithilfe von Büroserviceunternehmen gelingt es den Unternehmern, Adressen vorzuweisen, ohne tatsächlich an diesen Orten tätig zu sein. Die Betrüger sind daher nur schwer greifbar. Entdecken die Finanzämter den Umsatzsteuerbetrug, sind die Unternehmen oftmals nicht aufzufinden.

Darüber hinaus bedienen sich Kriminelle systematischer Betrugsmodelle. Bei sogenannten Umsatzsteuerkarussellen wirken mehrere Unternehmer in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen. Sie täuschen grenzüberschreitende Lieferketten vor, um sich Vorsteuern von den Finanzämtern erstatten zu lassen. Umsatzsteuerbetrug entsteht in diesen Fällen dadurch, dass der leistende Unternehmer die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer nicht abführt, der Leistungsempfänger sie aber als Vorsteuer geltend macht. Der leistende Unternehmer verschwindet im Regelfall vor Aufdeckung des Betrugs spurlos vom Markt und wird deshalb als Missing Trader bezeichnet. Die erschlichenen Vorsteuererstattungen behalten die Beteiligten teilweise für sich, teilweise setzen sie diese ein, um Endverbrauchspreise zu reduzieren. Neben dem Steuerschaden kommt es so zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten steuerehrlicher Unternehmer.

2.2 Prüfung von Neugründungsfällen

Das BMF legte gemeinsam mit den obersten Finanzbehörden der Länder einheitliche Kriterien fest, um das umsatzsteuerliche Risikopotenzial neu gegründeter Unternehmen einschätzen zu können. Bei Aufnahme ihrer Tätigkeit müssen Unternehmer einen Fragebogen zur steuerlichen Erfassung elektronisch an das zuständige Finanzamt übermitteln (§ 138 Absatz 1b Abgabenordnung – AO). Die Bediensteten überprüfen die Angaben des Unternehmers und führen bei Bedarf weitere Sachverhaltsermittlungen (z. B. in Form von Internetrecherchen oder Umsatzsteuer-Nachschauen) durch.

In den Fragebögen zur steuerlichen Erfassung müssen die Unternehmer u. a. ihre voraussichtliche Umsatzsteuer-Zahllast angeben. In den Jahren 2021 bis 2026 ist diese Schätzung maßgeblich, um den Umsatzsteuer-Voranmeldungszeitraum zu bestimmen (§ 18 Absatz 2 Satz 6 UStG).

Beispiel

Der Unternehmer gibt in seinem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung eine voraussichtliche Zahllast von 5 000 Euro an.

Nach der Altregelung wäre der Unternehmer (unabhängig von seiner geschätzten Zahllast) in den ersten zwei Jahren dazu verpflichtet gewesen, monatlich UStVA abzugeben. Nach der Neuregelung stellt das Finanzamt auf die Schätzung des Unternehmers in seinem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung ab. Da seine voraussichtliche Zahllast weniger als 9 000 Euro beträgt, muss er vierteljährlich UStVA übermitteln.

Variante

Der Unternehmer gibt in seinem Fragebogen zur steuerlichen Erfassung eine voraussichtliche Zahllast von 10 000 Euro an.

Da die geschätzte Zahllast 9 000 Euro übersteigt, ist der Unternehmer auch nach der Neuregelung dazu verpflichtet, monatlich UStVA abzugeben.

Darüber hinaus müssen Unternehmer für das Kalenderjahr eine Umsatzsteuererklärung übermitteln (§ 18 Absatz 3 UStG). Die Umsatzsteuererklärung umfasst sämtliche Umsätze und Vorsteuerbeträge des Kalenderjahres und dient dazu, die Umsatzsteuer abschließend zu ermitteln.

3 Umfang der Prüfung

Bei unserer Prüfung sahen wir die Fachakten des BMF ein. Zudem forderten wir zur Vorbereitung der Erhebungen Daten bei den obersten Finanzbehörden der Länder an. Diese sollten uns Neugründungsfälle aus ihren Zuständigkeitsbereichen mitteilen, in denen die Unternehmer im Fragebogen zur steuerlichen Erfassung einen Beginn der unternehmerischen Tätigkeit im Zeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2023 angegeben hatten. Zu diesen Fällen sollten die Länder neben verschiedenen Grunddaten auch Angaben aus den Fragebögen zur steuerlichen Erfassung, den UStVA und den Umsatzsteuererklärungen des Jahres 2023 übermitteln. Die Länder meldeten uns insgesamt 787 591 Steuerfälle.

Wir werteten die Daten aus und führten Erhebungen in mehreren Finanzämtern durch. Bei den Erhebungen führten wir Fachgespräche mit den Bediensteten und sahen insgesamt 111 zufällig ausgewählte Steuerfälle ein. Diese bezeichnen wir im Folgenden als „geprüfte Fälle“.

4 Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht erschwert Betrugsbekämpfung

4.1 Feststellungen

Wir stellten fest, dass die Finanzämter den Angaben der Unternehmer im Fragebogen zur steuerlichen Erfassung hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Zahllast Glauben schenken mussten. Sie hatten keine Möglichkeit, die Angaben zu überprüfen. In 24 % der geprüften Fälle hatten die Finanzämter das Kalendervierteljahr als Abgabezeitraum gespeichert, obwohl die Zahllast laut Umsatzsteuererklärung mehr als 7 500 Euro⁴ betrug. Ursächlich hierfür war regelmäßig, dass die Unternehmer eine zu niedrige Zahllast im Fragebogen zur steuerlichen Erfassung angegeben hatten. Bei zutreffender Schätzung wären die Unternehmer zur monatlichen Übermittlung von UStVA verpflichtet gewesen.

⁴ Unsere Prüfung bezog sich auf den Veranlagungszeitraum 2023. Die maßgebliche Zahllast erhöhte sich erst zum 1. Januar 2025 von 7 500 auf 9 000 Euro.

Das BMF beabsichtigte, die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht in Neugründungsfällen bis zum 31. Dezember 2024 zu evaluieren. Hierzu beauftragte es federführend das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Die Evaluierung sollte aufzeigen, inwieweit sich die Neuregelung auf

- die Gründungstätigkeit in Deutschland,
- die Bürokratielasten von Neugründern und
- die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

auswirkte. Für die Evaluierung waren die Besteuerungszeiträume 2022 und 2023 mit dem Besteuerungszeitraum 2019 zu vergleichen. Die Jahre 2021 und 2022 stuft das BMF aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie als nicht aussagekräftig ein.

Bei seinen Datenerhebungen befragte das BMF u. a. die obersten Finanzbehörden der Länder, Vertreter der Steuerberaterschaft, verschiedene Fachbereiche im BMF und im BZSt sowie das Statistische Bundesamt.

Die Evaluierung kam zu folgenden Ergebnissen:

Auswirkungen auf die Gründungstätigkeit in Deutschland

Die Zahl der bundesweit gegründeten Unternehmen variierte im Betrachtungszeitraum. Ein Zusammenhang mit der Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht war nicht erkennbar.

Auswirkungen auf die Bürokratie

Die Evaluierung bestätigte, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht Neugründer von Bürokratie entlastet. Insbesondere führe die Verringerung der abzugebenden UStVA zu einer Senkung der Bürokratiekosten. Aufseiten der Finanzämter habe sich die Arbeitsbelastung reduziert.

Auswirkungen auf die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Die Länder schätzten das Umsatzsteuerbetrugsrisiko durch die Neuregelung höher ein, da eine zeitnahe Überprüfungsmöglichkeit für neugegründete Unternehmen weg falle. Auch die zuständigen Fachbereiche des BMF und des BZSt teilten diese Einschätzung. Der zeitliche Faktor spiele eine entscheidende Rolle bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Zwar müsse sich die Anzahl der Betrugsfälle nicht zwangsläufig erhöhen. Allerdings bestehe die Gefahr, dass der Umsatzsteuerbetrug erst später entdeckt werde und somit ein höherer Steuerschaden entstehe. Beispielsfälle aus der Praxis bestätigten dies.

Fazit

Insgesamt führe die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht zu einer Entlastung für Wirtschaft und Verwaltung. Gleichzeitig bestünden eindringliche Warnungen, dass die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung erschwert würde. Der Gesetzgeber sei daher aufgefordert, die Argumente sachgerecht gegeneinander abzuwägen und zu entscheiden, welchem Aspekt er den Vorrang einräume.

Bei unseren Erhebungen bestätigten die Finanzämter das Evaluierungsergebnis. Zwar habe sich ihre Arbeitsbelastung reduziert, allerdings bestehe die Gefahr, dass Umsatzsteuerbetrug durch vierteljährliche Abgabezeiträume länger unentdeckt bleibe und damit zu größeren Steuerschäden führe.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Wir hielten es für wichtig, Neugründer in den ersten zwei Jahren ihrer Tätigkeit stärker zu überwachen. Hierdurch lassen sich betrügerische Aktivitäten frühzeitig erkennen und Steuerausfälle verhindern.

Unsere Erhebungen zeigten, dass Unternehmer die voraussichtliche Zahllast in fast einem Viertel der geprüften Fälle zu gering angaben, was zu unzutreffenden Abgabezeiträumen führen konnte. Für Unternehmer mit betrügerischen Absichten ist es somit ein Leichtes, der monatlichen Überprüfung durch die Finanzämter von vornherein auszuweichen.

Auch die Evaluierung des BMF kam zu dem Ergebnis, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht Umsatzsteuerbetrug begünstigt, sodass höhere Steuerschäden eintreten können. Wir bewerteten dies als klaren Rückschritt im Kampf gegen Umsatzsteuerbetrug. Die monatliche Erklärungspflicht für Neugründer hat sich in der Vergangenheit bewährt. Mit dem Verzicht darauf hat der Gesetzgeber ein effektives Instrument zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung abgeschafft.

Bürokratieabbau ist grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings ist die Erstellung von UStVA in Zeiten digitaler Buchhaltungssysteme ohnehin nur mit einem überschaubaren Bürokratieaufwand verbunden. Dieses Argument hat aus unserer Sicht deshalb deutlich an Gewicht verloren. Bei der notwendigen Abwägung für die Fortsetzung der monatlichen Übermittlungspflicht von UStVA in Neugründungsfällen ab dem Jahr 2027 überwiegt das staatliche Interesse, Umsatzsteuerbetrug schnellstmöglich zu entdecken und das Umsatzsteueraufkommen zu sichern. Das Mehr an Bürokratie für die Unternehmer ist daher notwendig und auch gerechtfertigt.

Wir empfehlen dem BMF, sich dafür einzusetzen, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht gemäß § 18 Absatz 2 Satz 6 UStG nicht über den 31. Dezember 2026 hinaus verlängert wird.

4.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF wies in seiner Stellungnahme vom 21. Januar 2026 darauf hin, dass die Bürokratielasten für Neugründer durch die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht zurückgegangen seien. Gleichzeitig bestehe die Gefahr, dass Steuerausfälle durch Betrugsszenarien eintreten. Das BMF prüfe derzeit, welchem Aspekt es den Vorrang einräume. Darüber hinaus verwies es auf die „Föderale Modernisierungsagenda“ der Bundesregierung und der Länder. Ziel der Agenda sei auch, den Gründungsprozess für Unternehmer zu beschleunigen. Die steuerliche Neuaufnahme sei Teil der Diskussion.

4.4 Abschließende Würdigung

Das zeitliche Moment hat für die Betrugsbekämpfung einen hohen Stellenwert: Je später die Aufdeckung, desto höher der Steuerschaden. Die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht in Neugründungsfällen begünstigt Umsatzsteuerbetrug, da die Finanzämter risikorelevante Informationen über den Unternehmer erst zu einem späteren Zeitpunkt erhalten. Betrügerische Aktivitäten können so länger unentdeckt bleiben. Wir halten diesen Rückschritt bei der Betrugsbekämpfung für nicht hinnehmbar.

Wir verkennen nicht, dass eine monatliche Übermittlungspflicht für steuerehrliche Unternehmer mit einem gewissen Bürokratieaufwand verbunden ist. Gleichwohl darf Bürokratieabbau nicht dazu führen, bewährte Instrumente der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung ohne adäquaten Ersatz abzuschaffen.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest und fordern das BMF nachdrücklich auf, sich aktiv dafür einzusetzen, dass die Aussetzung der monatlichen Übermittlungspflicht gemäß § 18 Absatz 2 Satz 6 UStG nicht über den 31. Dezember 2026 verlängert wird.

Dr. Dingendorf

Steenken

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.