



Bericht

an den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung
beim Bundeszentralamt für Steuern

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	5
1.1 Projektarbeitsgruppe „Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung“	5
1.2 Ministerentscheidung vom 12. August 2005 zum Ausbau der Bundesbetriebsprüfung	6
1.2.1 Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung	6
1.2.2 Verbesserung der Rechtsposition des Bundes	7
2 Föderalismusreform I und II in den Jahren 2006 und 2009	8
2.1 Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums	8
2.2 Prüfungsinitiativrecht durch die Bundesbetriebsprüfung	8
3 Zwischenergebnis	9
3.1 Zu den Zielen der Projektarbeitsgruppe	9
3.2 Zur Nutzung der neuen Rechte durch die Bundesbetriebsprüfung	9
3.3 Verbesserung der Datenbasis	10
4 Aufwuchsprozess – Personalgewinnung	11
5 Wirtschaftlichkeitsberechnung	14
6 Würdigung	15
7 Empfehlung	16
8 Stellungnahme des BMF	17
9 Abschließende Bewertung	18

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) eingerichtete Bundesbetriebsprüfung wirkt an Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden mit. Der Bundesrechnungshof prüfte den Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung. Er führte dazu Erhebungen beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem BZSt durch.
- 0.2 Eine im Jahr 2004 beim BMF eingerichtete Expertengruppe stellte in ihrem Bericht vom März 2005 fest, dass die Bundesbetriebsprüfung standort- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Länder zu Lasten des Steueraufkommens alleine nicht wirksam begegnen könne.
- 0.3 Der damalige Bundesfinanzminister entschied im August 2005, die Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüfer/-innen zu verstärken und auf das Fünffache zu vergrößern. Die stärkere Beteiligung an den Betriebsprüfungen der Länder sollte eine gleichmäßigere Besteuerung sicherstellen. Daneben versprach sich das BMF genauere Informationen zum einen bei der vorrangig von Konzernen betriebenen nationalen und internationalen Steuergestaltung und -vermeidung sowie zum anderen zum Steuervollzug durch die Länder.
- 0.4 Parallel zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung verfolgte das BMF das Ziel, die Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren deutlich zu verbessern. In den Föderalismusreformen I und II der Jahre 2006 und 2009 konnte der Bund seine Rechte in Prüfungsverfahren nur zum Teil verbessern. Auch die notwendige Verbesserung der Datenbasis beim BZSt gelang nicht. Das Ziel, die Bundesbetriebsprüfung aufzustocken, wurde nicht in Frage gestellt.
- 0.5 Von seiner ursprünglichen Absicht, den Zuwachs der 500 Bundesbetriebsprüfer/-innen durch erfahrene Betriebsprüfer/-innen der Länder zu decken, musste der Bund wegen der fehlenden Unterstützung der Länder bereits im Jahr 2009 abrücken. Er einigte sich mit den Ländern auf ein Umsetzungskonzept, nach dem nur noch 100 erfahrene Betriebsprüfer/-innen von den Ländern zum Bund wechseln durften. Um den Aufwuchs der weiteren 400 Bundesbetriebsprüfer/-innen sicherzustellen, erarbeitete der Bund ein umfangreiches Aus- und Fortbildungskonzept. Dabei ging er u. a. davon aus, dass die vom Bund selbst eingestellten Anwarter/-innen erst nach zehn Jahren in der Bundesbetriebsprüfung voll einsatzfähig sind.

- 0.6 Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte das BMF bereits im Jahr 2009 den geplanten Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung in Frage stellen müssen. Denn bereits zu diesem Zeitpunkt stand (auch wegen des Widerstands der Länder) fest, dass die weiteren Maßnahmen so nicht umsetzbar waren und auch der Aufwuchs nicht wie geplant durchgeführt werden konnte.
- 0.7 Das BMF lehnt es ab, den Aufwuchsprozess zu hinterfragen und den Deutschen Bundestag zu beteiligen. Es sieht dafür die jährlichen Haushaltsverhandlungen als ausreichend an.
- 0.8 Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, den Aufwuchsprozess neu zu justieren und erforderliche Anpassungen vorzunehmen. Dies betrifft neben dem notwendigen Personalbedarf auch die kaum veränderte Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dabei, den Deutschen Bundestag umfassend zu beteiligen und die Datenbasis beim Bundeszentralamt für Steuern zeitnah zu verbessern. Dies dient dem gemeinsamen Ziel von Bund und Ländern, die Außenprüfung insgesamt zu verbessern.

1 Ausgangslage

Der folgende Bericht knüpft an den Bericht des Bundesrechnungshofes an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2011¹ an und aktualisiert und ergänzt die dort genannten Erkenntnisse. Der Bericht dient dem gemeinsamen Ziel von Bund und Ländern, die steuerliche Betriebsprüfung insgesamt nachhaltig zu verbessern und hierbei die Bundesbetriebsprüfung sachgerecht einzubeziehen.

1.1 Projektarbeitsgruppe „Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung“

Das BMF richtete im März 2004 – im Zusammenhang mit der damaligen Föderalismus-Diskussion – die Arbeitsgruppe „Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung“ ein. Im März 2005 legte die Arbeitsgruppe ihren Bericht dem damaligen Bundesfinanzminister vor. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Bundesbetriebsprüfung beim BZSt nicht in der Lage sei, standort- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Länder zu Lasten des Steueraufkommens des Bundes effektiv zu begegnen. Ursächlich hierfür seien die schlechte personelle Ausstattung sowie die schwache rechtliche Stellung des BZSt. Die Mängel des Steuerföderalismus führten zu erheblichen Steuerausfällen für den Bund. Die derzeitige Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung bei Außenprüfungen von Konzernen und bedeutenden Großbetrieben könne dies nicht verhindern. Da sich die Bundesbetriebsprüfung aus Personalmangel nur an ca. 1 % aller Groß- und Konzernbetriebsprüfungsfälle beteilige, handele es sich nach Einschätzung der Projektarbeitsgruppe bei den bekannt gewordenen Fällen mit Entscheidungen der Länder zu Lasten des Bundes nur um die „Spitze des Eisberges“.

Nach Auffassung der Projektarbeitsgruppe sollte vorrangig die Schaffung einer Bundessteuerverwaltung angestrebt werden. Eine nahezu gleichwertige Lösung sah sie in der Übernahme der Außenprüfungsdienste durch den Bund. Die Struktur der Bundesbetriebsprüfung mit branchen- und steuerfachlichen Referaten sollte bei beiden Modellen erhalten bleiben. Alternativ hielt die Projektarbeitsgruppe eine alleinige Zuständigkeit des Bundes für die Prüfung von Betrieben ab einer bestimmten Größenordnung und die Übernahme von bis zu 7 000 Prüfern von den Ländern für geeignet, die Bundesinteressen zu wahren.

¹ Bericht vom 19. Oktober 2011.

Als lediglich förderliches Etappenziel beurteilte sie hingegen eine konzernleitende Prüfung durch den Bund bei bestimmten Betrieben mit gleichzeitigem Mitwirkungsrecht der Länder. Ein Recht des Bundes, die Prüfungsfälle oder Prüfungsfelder auszuwählen, hielt die Projektarbeitsgruppe hingegen nur für bedingt geeignet, da der Bund dadurch allenfalls eine punktuelle Einflussnahme erhalte. Unmittelbare Auswirkungen auf die Personalplanung im BZSt seien abhängig von den künftig gebildeten Schwerpunkten. Als Minimalziel beurteilte die Projektarbeitsgruppe schließlich die Einführung umfangreicher Zustimmungsvorbehalte des Bundes etwa bei verbindlichen Auskünften und Abweichungen von Prüfungsfeststellungen. Diese erforderten zwar lediglich eine moderate Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung, seien aber auch nur wenig geeignet, die Bundesinteressen zu fördern. Der Bund sei hierbei weiterhin abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Länder.

Zur verfahrensrechtlichen Stellung der Bundesbetriebsprüfungsdienste vertrat die Projektarbeitsgruppe die Auffassung, dass selbst in den Fällen, in denen sich die Bundesbetriebsprüfung an den Außenprüfungen der Länder beteilige, sie gegenwärtig nicht über die rechtlichen Möglichkeiten verfüge, um Länderentscheidungen zu Lasten des Bundes zu verhindern.

1.2 Ministerentscheidung vom 12. August 2005 zum Ausbau der Bundesbetriebsprüfung

Der damalige Bundesfinanzminister entschied im August 2005, die Bundesbetriebsprüfung personell auszubauen und strategisch neu auszurichten. Ein Stufenplan sah als Maßnahmen vor:

1. *Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüfer, bezogen auf einen Gesamtzeitraum von zehn Jahren (beginnend 2006);*
2. *Verbesserung der Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren durch einfachgesetzliche Maßnahmen;*
3. *Erarbeitung einer Feinplanung zur mittelfristigen bundesseitigen Übernahme der Groß- und Konzernbetriebsprüfung von den Ländern.*

1.2.1 Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung

Durch eine Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüfer/-innen sollte die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder in Konzern- und Großbetrieben von 1 auf 5 % und damit auf 2 000 Fälle pro Jahr gesteigert wer-

den. Das BMF versprach sich hierdurch eine mögliche Mitwirkung an den Prüfungen aller Großbetriebe mit einem Umsatz von über 500 Mio. Euro. Bei Großbetrieben mit einem Umsatz zwischen 100 und 500 Mio. Euro sollte die Mitwirkungsquote noch 70 % betragen. Eine Mitwirkung an der Prüfung von Großbetrieben mit einem Umsatz von unter 100 Mio. Euro war mangels personeller Ressourcen nicht vorgesehen.

Neben einer Festigung der Steuerbasis versprach sich das BMF von den beabsichtigten Maßnahmen eine gleichmäßigere Besteuerung und eine bessere Informationsgewinnung. Letzteres betrifft zum einen den Bereich der vorrangig von Konzernen betriebenen nationalen und internationalen Steuergestaltung und -vermeidung sowie zum anderen den Steuervollzug durch die Länder.

Die personelle Verstärkung sollte sich über einen Zeitraum von zehn Jahren (jährlich 50 Bundesbetriebsprüfer/-innen beginnend mit dem Jahr 2006) erstrecken. Über die Einzelheiten des Zuwachses bestanden zum Zeitpunkt der Ministerentscheidung keine genauen Vorstellungen. Neben der angestrebten Personalgewinnung aus dem Länderbereich wurden auch weitere Möglichkeiten, wie etwa Ausbildungsrahmenverträge mit einzelnen Ländern oder eine eigene Ausbildung und anschließende Einarbeitung, nicht ausgeschlossen.

Der Ausbau sollte durch geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begleitet werden. Diese hätten zu gewährleisten, dass die sich ergebenden Steuermehreinnahmen die Verwaltungsmehrkosten für den Bund dauerhaft und um ein Mehrfaches übersteigen müssten.

1.2.2 Verbesserung der Rechtsposition des Bundes

Die personelle Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung sollte durch einfachgesetzliche Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren flankiert werden. Im Gegensatz zu den Vorschlägen der Projektarbeitsgruppe „Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung“ beschränkte sich die der Ministerentscheidung zugrunde liegende Vorlage auf eine Verbesserung der Rechtspositionen im Betriebsprüfungsverfahren:

1. *Übernahme der Prüfungsleitung durch die Bundesbetriebsprüfung in von ihr ausgewählten Fällen;*
2. *Auswahlrecht für Prüfungsfelder im Rahmen der Mitwirkung an von den Ländern geleiteten Prüfungen;*

3. *Zustimmungsvorbehalte der Bundesbetriebsprüfung bei wesentlichen Abweichungen von deren Prüfungsfeststellungen sowie bei verbindlichen Auskünften und Zusagen gegenüber Steuerpflichtigen, für deren Prüfung die Bundesbetriebsprüfung allgemein oder im Einzelfall zuständig ist oder an deren Prüfung sie mitwirkt.*

2 Föderalismusreform I und II in den Jahren 2006 und 2009

Im Zuge der Föderalismusreformen I und II in den Jahren 2006 und 2009 wurden die Prüfungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung in Teilbereichen gestärkt.

2.1 Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums

Wenn die Landesfinanzbehörde von den Feststellungen der Bundesbetriebsprüfung abweichen will, muss sie mit dieser Einvernehmen erzielen. Gelingt das nicht, können die Beteiligten dem BMF den Sachverhalt zur abschließenden Entscheidung vorlegen. Mit dieser Regelung stärkte der Gesetzgeber die Rechte des Bundes im Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 durch eine Änderung des § 19 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG).

Ergaben sich in der Vergangenheit bei der Mitwirkung von Bundesbetriebsprüfern an Außenprüfungen zwischen der Bundesbetriebsprüfung und der Landesfinanzbehörde Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über die Feststellung des Sachverhalts oder dessen rechtliche Würdigung, so war den obersten Finanzbehörden des Bundes und des Landes zu berichten und deren Entscheidung abzuwarten.

2.2 Prüfungsinitiativrecht durch die Bundesbetriebsprüfung

Bis zu den Änderungen durch die Föderalismusreform konnte der Bund lediglich bei von den Ländern festgelegten und durchgeführten Außenprüfungen mitwirken. Nach Einführung des § 19 Absatz 5 FVG mit dem Föderalismusreform-Begleitgesetz I vom 12. September 2006 hat er ein eigenes Prüfungsinitiativrecht. Die Bundesbetriebsprüfung kann hiernach vom Land verlangen, auch solche steuerpflichtige Betriebe zu prüfen, bei denen es eine Außenprüfung nicht beabsichtigt hatte. Darüber hinaus kann sich die Bundesbetriebsprüfung in Fällen, in denen der Prüfungsgeschäftsplan eine Prüfung vorsieht, wie bisher nach § 19 Absatz 1 FVG beteiligen oder Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Prüfung treffen.

Das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 erweiterte den Anwendungsbereich des § 19 Absatz 5 FVG von Betrieben auf alle Steuerpflichtigen, die der Außenprüfung unterliegen. Seit der Novellierung des § 193 Absatz 1 i. V. m. § 147a Abgabenordnung betrifft dies insbesondere Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften ab 500 000 Euro im Kalenderjahr („Einkunftsmillionäre“).

3 Zwischenergebnis

3.1 Zu den Zielen der Projektarbeitsgruppe

Das BMF hat die von der Projektarbeitsgruppe formulierten Lösungsansätze zur Beseitigung der festgestellten Missstände nicht weiterverfolgt. Auch bei der Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen blieb der Bund (auch wegen des Widerstands der Länder) hinter den zunächst formulierten Zielen zurück. Die noch als Minimalziel bezeichneten Zustimmungsvorbehalte bei verbindlichen Auskünften, Abweichungen von Prüfungsfeststellungen oder die Berichtsfreigabe bei Betrieben ab einer bestimmten Größenordnung konnte der Bund in den Föderalismusreformen I und II nicht durchsetzen. Er erreichte lediglich eine Letztentscheidungskompetenz des BMF und ein Prüfungsinitiativrecht des Bundes.

Im Ergebnis erreichte der Bund nur in Ansätzen das von der Projektarbeitsgruppe formulierte Minimalziel. Einzig den personellen Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung verfolgte das BMF unverändert fort.

3.2 Zur Nutzung der neuen Rechte durch die Bundesbetriebsprüfung

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nutzte das BZSt die durch die Föderalismusreformen I und II neu geschaffenen Prüfungsrechte zumindest bis Frühjahr 2012 kaum.

Der Bundesrechnungshof teilte seine Erkenntnisse über die Bundesbetriebsprüfung und die Nutzung der neuen Rechte in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 19. Oktober 2011 dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages mit.² Die Kernfeststellungen waren, dass das BZSt von dem Prüfungsinitiativrecht erst bei einem Unternehmen Gebrauch gemacht hatte. Auch das Letztentscheidungsrecht des BMF zur Klärung strittiger Fragen ging seiner-

² Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO; Bundesbetriebsprüfung; Nutzung der durch die Föderalismusreformen I und II neu geschaffenen Prüfungsrechte des Bundeszentralamtes für Steuern.

zeit noch weitgehend ins Leere. Das BZSt hatte seit Einführung der Regelung im Jahr 2009 erst einen Betriebsprüfungsfall zum Stichentscheid vorgelegt.

3.3 Verbesserung der Datenbasis

In seinem Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 20. September 2011 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das BZSt durch Prüfungsinitiativen nur teilweise die Gleichmäßigkeit der Besteuerung und die Einheitlichkeit des Steuervollzugs sicherstellen kann. Dem BZSt fehlt für die Auswahl der zu prüfenden Steuersubjekte eine hinreichende Datengrundlage. Hieran ändert auch der neugeschaffene § 19 Absatz 5 FVG nichts. Der Bundesrechnungshof wies in diesem Zusammenhang auch auf die unzureichende Unterstützung der Länder hin. Zur Verbesserung der Datengrundlage empfahl der Bundesrechnungshof eine Ergänzung des Finanzverwaltungsgesetzes, wonach die Landesfinanzbehörden dem BZSt alle zur Auswahl von Prüfungen erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen müssen. Im Übrigen forderte er das BZSt auf, die neuen Prüfungsrechte auch heute schon stärker zu nutzen.

Bei der Beratung des Bundesrechnungshofberichts trug der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages der Bundesregierung auf, innerhalb eines halben Jahres einen Vorschlag zur Optimierung der Prüfrechte des BZSt zu erarbeiten. Entsprechend legte das BMF eine Formulierungshilfe zur Ergänzung des § 19 Absatz 5 FVG als Bestandteil des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM³-Umsetzungsgesetz (AIFM-Steueranpassungsgesetz) vom 4. Dezember 2012 vor. Hierbei sollte das in § 19 Absatz 5 FVG verankerte Prüfungsinitiativrecht wie folgt ergänzt werden:

„Zur Ausübung seines Rechts nach Satz 1, eine Außenprüfung zu verlangen, stellen die Landesfinanzbehörden dem Bundeszentralamt für Steuern die erforderlichen Daten durch Datenfernübertragung zur Verfügung. Art und Umfang der von den Landesfinanzbehörden zu übermittelnden Daten bestimmt das Bundesfinanzministerium im Einvernehmen mit den für die Finanzverwaltung zuständigen obersten Landesfinanzbehörden.“

Begründet wurde dies wie folgt: *„Das Bundeszentralamt für Steuern kann verlangen, dass bestimmte von ihm namhaft gemachte Steuerpflichtige, die der Außenprüfung unterliegen, geprüft werden (sog. Benennungsrecht). Mit der derzeit beim*

³ Verwalter alternativer Investmentfonds, engl. AIFM für *Alternative Investment Fund Manager*.

Bundeszentralamt für Steuern zur Verfügung stehenden Datengrundlage kann dieses Ziel jedoch nur lückenhaft erreicht werden. Die im Bundeszentralamt für Steuern vorhandene Betriebsdatei speist sich allein aus den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder, also den Steuerpflichtigen, die ohnehin bereits für eine Außenprüfung vorgesehen sind. Das Bundeszentralamt für Steuern muss aber in die Lage versetzt werden, aufgrund eigener Konzeption/Risikoauswahl die Außenprüfung bestimmter Steuerpflichtiger zu initiieren.“

Die Länder hielten eine gesetzliche Regelung nicht für erforderlich, sahen technische Schwierigkeiten bei deren Umsetzung und hielten ein Nachverhandeln der Föderalismusreform II für notwendig. Schließlich war die Ergänzung des § 19 Absatz 5 FVG im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 30. Januar 2013 nicht mehr enthalten. Zunächst wollen Bund und Länder eine Arbeitsgruppe mit dem Thema Datenbasis beim BZSt befassen.

Eine zuvor von der zuständigen Fachabteilung im BMF favorisierte Lösung zur besseren Datengewinnung durch eine Änderung des § 21 Absatz 6 FVG ließ sich ebenso wenig umsetzen. Hiernach sollten die Länder dem Bund die zu übermittelnden Daten künftig nicht mehr anonymisiert zur Verfügung stellen. Durch Leitungsentscheidung vom 9. Februar 2012 wurde die Idee wegen befürchteter Belastungen des Bund-Länder-Verhältnisses nicht weiterverfolgt.

Letztlich sind sämtliche Bestrebungen der Fachebene beim BMF, die Datengrundlage zu verbessern, gescheitert. Wegen der weiterhin fehlenden Datenbasis kann die Bundesbetriebsprüfung ihr Prüfungsinitiativrecht nicht wirksam wahrnehmen.

4 Aufwuchsprozess – Personalgewinnung

Die Entscheidung zum Ausbau und zur strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung vom August 2005 sah für die Personalgewinnung der 500 Bundesbetriebsprüfer/-innen vor: *„Die personelle Verstärkung wird über einen Zeitraum von zehn Jahren gestreckt (50 Bundesbetriebsprüfer pro Jahr, beginnend 2006)“, um eine kontinuierliche Personalgewinnung aus dem Länderbereich, gegebenenfalls auf Grundlage eines Ausbildungsrahmenvertrages mit einzelnen Ländern, oder eigener Ausbildung, und eine qualitativ hochwertige Einarbeitung im zukünftigen Bundeszentralamt für Steuern zu gewährleisten.“*

Nach dem ursprünglichen Personalkonzept des BMF sollte der zusätzliche Personalbedarf von 500 Prüfern/-innen weitestgehend mit erfahrenen Betriebsprüfern/-

innen aus den Ländern gedeckt werden. Dies war im Ergebnis gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar. Diese begründeten ihre Haltung u. a. damit, dass

- der Bund keine 500 zusätzlichen Prüfer/-innen brauche, um eine Mitwirkungsquote von 5 % bei den Großbetrieben zu erreichen,
- das Konzept des Bundes zu einem nicht kompensierbaren Know-how-Verlust bei den Betriebsprüfungsstellen der Länder führe,
- weiterhin unklar sei, was der Bund unter strategischer Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung verstehe. Sie forderten die Vorlage eines Konzepts als Gesprächsgrundlage.
- der Bund bei der Föderalismuskommission länderkonträre Verhandlungspositionen einnehme.

Angesichts dieser Situation forcierte das BMF die alternativen Überlegungen zur Personalgewinnung. Es präferierte dabei die Übernahme von jungen Landesbeamten (Steuerinspektoren z. A.) ohne Betriebsprüfungspraxis in den Bundesdienst und deren Fortbildung zu Bundesbetriebsprüfern/-innen in Zusammenarbeit mit den Ländern. Eine eigene Ausbildung durch das BZSt zu Bundesbetriebsprüfern/-innen lehnte das BMF im Juli 2008 als zu verwaltungsaufwendig und für einen zügigen Aufbauprozess als zu langwierig ab.⁴ Zur Umsetzung verständigten sich Bund und Länder auf ein zweistufiges Verfahren, wonach zunächst ein Fachkonzept und dann ein personell-organisatorisches Umsetzungskonzept zu erarbeiten war.

Das o. g. Fachkonzept beschlossen die Abteilungsleiter Steuern am 5. Mai 2009. Es nennt Aufgabengebiete, in denen eine verstärkte Bundesbetriebsprüfung zu Effizienzsteigerungen führen soll.⁵ Abweichend vom Fachkonzept vereinbarten Bund und Länder am 28. Oktober 2009 das Umsetzungskonzept vom 22. September 2009, wonach die Bundesbetriebsprüfung zukünftig ihr Personal in eigener Verantwortung aus- und fortbildet. Das Umsetzungskonzept sieht für die Personalgewinnung der 500 Prüfer/-innen insgesamt vier Tranchen vor:

⁴ Nach der dreijährigen Ausbildung zum/zur Steuerinspektor/-in sei eine mindestens dreijährige Fortbildung bei den Ländern notwendig.

⁵ Z. B. Abgeltungsteuer, Investmentsteuergesetz, REIT-Gesetz, Buchführungssysteme (SAP), Fiscalis, Lohnsteuer-Außenprüfung.

1. 42 Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen des Personalgewinnungsverfahrens der Jahre 2006/2007, die bis spätestens Ende des Jahres 2010 an das BZSt abgegeben werden;
2. 58 Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen, die bis zum Jahr 2015 in möglichst gleichmäßigen Jahresraten von den Ländern zum Bund gehen;
3. 50 Landesbeamtinnen/Landesbeamte bis Ende des Jahres 2015, die nicht aus dem Bereich Groß- und Konzernbetriebsprüfung kommen, zum letztmaligen Ausgleich von Altersabgängen;
4. Maximal 175 Landesbeamtinnen/Landesbeamte, die nicht aus dem Bereich Groß- und Konzernbetriebsprüfung kommen, in dem gleichen Umfang wie der Bund eigene Anwärter/-innen ausbildet und ins Beamtenverhältnis auf Probe übernimmt (→ 175 Land + 175 Bund = 350 Beamte).

Das Umsetzungskonzept teilte den Personalzuwachs nicht auf die einzelnen Länder auf. Dies führte in der Folgezeit zu einem sehr unterschiedlichen Abgabeverhalten der Länder für die Tranchen 1 bis 3. Der Zulauf bei der Bundesbetriebsprüfung verlief dadurch nicht wie im Umsetzungskonzept vorgesehen.

Das BMF und das BZSt konkretisierten im Januar 2010 den weiteren Aufwuchsprozess der Bundesbetriebsprüfung um 500 Betriebsprüfer/-innen auf die angestrebte Zielgröße von 664 Dienstposten. Weitere 75 Dienstposten sicherte das BMF dem BZSt im Bereich Organisation, Personal und Haushalt ohne nähere Personalbedarfsermittlung schon im Jahr 2005 zu. Für den Aufwuchsprozess legten BMF und BZSt folgende Vorgaben fest:

- Zulaufplanung der Bundesbetriebsprüfung für die Jahre 2010 bis 2022,
- Anzahl der Abteilungen, Referate und Referatsstruktur,
- Differenzierung in strukturelle Endausbaustufe im Jahr 2016 und personelle Endausbaustufe im Jahr 2019,
- Annahme, dass nur 20 % der ursprünglich eingestellten Anwärter/-innen für eine Verwendung in der Bundesbetriebsprüfung zur Verfügung stehen, sodass bis zum Jahr 2020 964 eigene Anwärter/-innen einzustellen sind. Von den 964 eingestellten Anwärtern/-innen sollen 501 als Beamtinnen/Beamte auf Probe übernommen werden. Bis diese Anzahl erreicht ist, gilt dies für alle Anwärter/-innen, die mindestens die Abschlussnote befriedigend erzielt haben. In der

Probezeit sollen davon 285 ausscheiden, sodass letztendlich im Jahr 2023 von den eigenen Anwärtern/-innen 166 in der Bundesbetriebsprüfung als Prüfer/-innen im Einsatz sind und 50 als Beamtinnen/Beamte auf Probe beim BZSt bzw. den Ländern fortgebildet werden.⁶

Das BZSt rief im 2. Halbjahr 2010 das Projekt „BpAuf“ ins Leben, das die weitere organisatorische Aufwuchsplanung enthielt und mit einem Projektergebnisbericht am 28. Oktober 2011 endete. Das BMF war in der Lenkungsgruppe des Projekts, die u. a. auch das Projekt abnahm, nicht vertreten. Das BZSt übermittelte dem BMF lediglich die vier Meilensteinberichte und den Projektergebnisbericht zur Kenntnis. Das BMF akzeptierte die weitere inhaltliche und organisatorische Aufbauplanung des BZSt uneingeschränkt, obwohl es Korrekturbedarf bei der Neuausrichtung der Referate feststellte und dies dem Bundesrechnungshof auf Nachfrage auch mitteilte.⁷

Nachdem der Bundesrechnungshof dem BMF im Februar 2011 eine enge Begleitung des BZSt beim Aufwuchsprozess empfahl, führte es erstmals am 31. Oktober 2011 ein Rechts- und Fachaufsichtsgespräch mit dem BZSt durch.

5 Wirtschaftlichkeitsberechnung

Zum Zeitpunkt der Ministerentscheidung vom 12. August 2005 unterstellte das BMF Steuermehreinnahmen durch die Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung in der Endausbaustufe von jährlich 4 Mrd. Euro. Hiervon sollte etwa die Hälfte auf den Bund entfallen. Die so prognostizierten Mehreinnahmen basieren auf einer einfachen Hochrechnung des damaligen durchschnittlichen Mehrergebnisses eines Bundesbetriebsprüfers. Das BMF unterstellte, dass dieses durchschnittliche Mehrergebnis auch zukünftig von den zusätzlichen 500 Prüfern/-innen erzielt wird. Den Verwaltungsmehraufwand durch den Aufwuchsprozess bezifferte es in der Endausbaustufe mit jährlich 37 Mio. Euro.

Noch im Vorfeld der Ministerentscheidung vertrat die zuständige Fachabteilung in einem internen Vermerk die Auffassung, dass die Mehrergebnisse in der Betriebsprüfung nicht beliebig steigerbar seien. Warum zum Beispiel eine Bundesbetriebsprüfung effizienter sei als 16 Betriebsprüfungsdienste der Finanzbehörden

⁶ Maßgebend für die 20 %-Quote waren Statistiken und Erfahrungswerte, die auch aus den Landesfinanzverwaltungen stammen sollen.

⁷ Z. B. Berechnung des Prüferbedarfs für die Premio-Referate zu hoch; Einrichtung eines reinen Referats für Betriebe gewerblicher Art.

der Länder, die über genaue Kenntnisse vor Ort verfügten, war seitens der Fachabteilung „nur schwer nachvollziehbar“. Auch einige Bundesländer gingen offenbar nicht davon aus, dass eine zusätzliche Anzahl von Bundesbetriebsprüfern zwingend auch zu steuerlichen Mehrergebnissen in gleichem Umfang führen müsse. So vermisste beispielsweise das niedersächsische Finanzministerium im Zusammenhang mit der Gewinnung zusätzlicher Bundesprüfer ein inhaltliches Konzept, inwieweit die sodann stärkere Mitwirkung des Bundes zu einer quantifizierbaren Entlastung der Landesbetriebsprüfung führe.

6 Würdigung

Der Aufwuchsprozess der Bundesbetriebsprüfung richtete sich zu sehr an einer Planung aus dem Jahr 2005 aus. Wesentliche Annahmen für diese Planung, die ihr gleichsam als „Geschäftsgrundlage“ zugrunde lagen, erreichte der Bund gegenüber den Ländern in den Föderalismusreformen I und II nicht. Spätestens nachdem der Bund eine Verbesserung seiner Rechtsposition dort kaum erreichte und nachdem offensichtlich war, dass für den Aufwuchs nur 100 erfahrene Prüfer/-innen aus den Landesfinanzverwaltungen zur Verfügung standen, hätte das BMF im Jahr 2009 die personellen und zeitlichen Vorgaben des Aufwuchsprozesses in Frage stellen müssen. Zudem hätte das BMF den Deutschen Bundestag über die geänderten Rahmenbedingungen informieren müssen. Dies geschah nicht. Stattdessen konzentrierte sich das BMF vorrangig auf die rein nominelle Zielerreichung von 500 zusätzlichen „Betriebsprüfern/-innen“ bis zum Jahr 2016.

Der Bundesrechnungshof hält ein Mehrergebnis bei den Steuereinnahmen in nennenswerter Größenordnung nur dann für erzielbar, wenn zum einen die stärkere Mitwirkung des Bundes auch im Ergebnis dazu führt, dass sich die Anzahl der (Betriebs-) Prüfungen signifikant erhöht. Dazu ist zwingend eine verbesserte Datenbasis beim BZSt notwendig, damit es sowohl sein Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG nutzen als auch durch Risikoanalysen seine Mitwirkungsfälle ermitteln kann. Allein die Mitwirkung des Bundes an mehr Prüfungsfällen der Länder führt nicht zwingend zu einer Steigerung des Mehrergebnisses. Zum anderen bedarf es erfahrener Bundesbetriebsprüfer/-innen mit Spezialwissen, die in den Mitwirkungsfällen neue Prüfungsfelder erschließen und bearbeiten können. Hier wird es eine deutliche zeitliche Verzögerung gegenüber dem rein personellen Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung, der im Jahr 2019 abgeschlossen sein soll,

geben. Letztlich hält der Bundesrechnungshof die Annahmen bei der fortgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsberechnung nur in Teilbereichen für valide.

Der Bundesrechnungshof sieht als ein Ziel des Aufwuchsprozesses auch, dass die Bundesbetriebsprüfung die Landesbetriebsprüfungen in wichtigen Bereichen unterstützt („Mehrwert für Bund und Länder“). Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Länder durch die verstärkte Mitwirkung des Bundes die Anzahl ihrer Prüfungen und/oder die Anzahl der eingesetzten Prüfer nicht reduzieren. Die grundsätzliche Ausrichtung nach Branchenreferaten und steuerlichen Spezialgebieten hat sich dabei bewährt. Stärkere Anstrengungen des Bundes sind jedoch in den Bereichen notwendig, wo die Länder auf die Unterstützung durch die Bundesbetriebsprüfung warten bzw. der Bund den Ländern Zusagen machte.⁸

7 Empfehlung

Selbst nach Ansicht des BMF und des BZSt hat es beim Aufwuchsprozess im Jahr 2009 grundsätzliche Änderungen gegeben. Die Annahmen, die der Ministerentscheidung vom August 2005 zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung erkennbar zugrunde lagen, änderten sich in wesentlichen Bereichen. Zudem konnte auch die Beteiligung des Bundeszentralamtes an der Prüfung von Großbetrieben selbst im Jahr 2012 erst auf 2,6 % gesteigert werden. Dies hätte vom BMF zwingend zum Anlass genommen werden müssen, in einer Leitungsvorlage den Aufwuchsprozess zu hinterfragen und Anpassungen vorzuschlagen. Zwei Fragen wären dabei von zentraler Bedeutung gewesen. Zum einen, ob die Zahl von 500 zusätzlichen Prüfern/-innen vor dem Hintergrund der kaum verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen für den Bund beibehalten werden soll (Quantitätsaspekt). Zum anderen, ob der Aufwuchsprozess im Hinblick auf die Beibehaltung einer annähernd vollen Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung bei der eigenen Ausbildung der Prüfer/-innen nicht stärker zeitlich gestreckt werden müsste (Qualitätsaspekt). Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, dies zeitnah nachzuholen und auch den Deutschen Bundestag zu beteiligen.

⁸ Vgl. Fachkonzept vom 5. Mai 2009, z. B. bei Abgeltungssteuer, Investmentsteuergesetz, REIT-Gesetz.

8 **Stellungnahme des BMF**

Das BMF lehnt es in seiner Stellungnahme vom 20. Januar 2014 zum Berichtsentwurf ab, den Aufwuchsprozess und eine dahingehende Beteiligung des Deutschen Bundestages zu hinterfragen. Es weist darauf hin, dass bereits eine regelmäßige Beteiligung über den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages und über die jährlichen Haushaltsverhandlungen erfolge.

Die Frage des quantitativen Aufwuchses der Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüfer/-innen sei Gegenstand der Beratungen in der Föderalismuskommission II gewesen. Diese habe sich für die personelle Verstärkung ohne vorherige rechtliche Stärkung ausgesprochen, wie es im Übrigen auch die Ministerentscheidung vom 12. August 2005 zuließ. Zudem belege die fortgeschriebene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des BZSt vom 4. September 2012, dass trotz Aufwuchsprozess keine größere Einbuße bei der Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung zu verzeichnen sei. Die Mehrergebnisse der Bundesbetriebsprüfung lägen im Plan. Das BMF begleite den Aufwuchsprozess intensiv sowohl in Bezug auf notwendige Anpassungen als auch bei der mit den Ländern vereinbarten besseren qualitativen Unterstützung der Betriebsprüfung der Länder.

Auch für das Umsetzungskonzept vom 22. September 2009 bestehe kein Anpassungsbedarf. Die Abordnungen an das BZSt aus den Ländern verliefen aktuell nach Plan. Sollten letztendlich mehr eigens ausgebildete Prüfer/-innen als bislang angedacht übernommen werden müssen, ginge dies zu Lasten des unterhalb der Qualifikation als Großbetriebsprüfer/-innen von den Ländern übernommen Personals. Die weiteren 75 Stellen für den Bereich Organisation, Personal und Haushalt (OPH) erklärt das BMF für 50 weitere Stellen mit dem Ergebnis eines Projektes „NeuFin“ aus dem Jahr 2002, das eine OPH-Personalbemessungsquote von 10 % des Gesamtpersonals für Oberbehörden festlegte. Ein weiterer Bedarf für den Betriebsprüfungsinendienst von 25 Stellen basiere auf einem Gutachten der Sankt Gallen Consulting Group.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Prüfungsinitiativrecht des BZSt (sog. Benennungsrecht) durch eine Risikoanalyse der ohnehin beim BZSt vorhandenen Daten zu verbessern, will das BMF zukünftig umsetzen. Eine darüber hinausgehende gesetzliche Regelung zur Verbesserung der Datenbasis beim BZSt erachtet das BMF als nicht länger erforderlich. Gleichwohl meldeten Bund und Länder eine verbesserte Datenübermittlung bei dem Projekt KONSENS-PINGO

mit an. Auch führte das BMF aus „*Bis zur Nutzung des KONSENS-Verfahrens PINGO wurde vereinbart, dass die Länder nur ihre vorhandenen Daten dem BZSt übersenden.*“

9 Abschießende Bewertung

Der Bundesrechnungshof ist auch nach der Stellungnahme des BMF der Ansicht, dass der Aufwuchsprozess der Bundesbetriebsprüfung eine eingehende Evaluierung und ggf. Neujustierung durch das BMF unter Beteiligung des Deutschen Bundestages verlangt.

Insofern vermag auch der Hinweis auf die Föderalismusreform II nicht zu überzeugen. Die Länder stimmten im Jahr 2009 lediglich dem zu, was ohnehin dem Bund rechtlich schon möglich war, nämlich stärker an Betriebsprüfungen der Länder mitzuwirken. Verhindern konnten die Länder den personellen Aufwuchs nicht, da er in der Organisationshoheit des Bundes liegt. Zu einer Abgabe rechtlicher Kompetenzen bei den Betriebsprüfungen an den Bund waren die Länder nicht bereit und konnten sich gegenüber dem Bund weitgehend durchsetzen. Vier Jahre nach der Ministerentscheidung und nach inzwischen zwei Föderalismuskommissionen vermied das BMF im Jahr 2009 zudem eine inhaltliche Befassung des Deutschen Bundestages. Dies aber war angezeigt. Wesentliche Geschäftsgrundlagen des Aufwuchsprozesses, wie etwa eine deutlich verbesserte Rechtsposition des Bundes oder aber die geplante volle Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung im Jahr 2016, hatten sich geändert. Beides war nicht mehr möglich und dem BMF bereits im Jahr 2009 bekannt.

Aufgrund seiner Feststellungen hält der Bundesrechnungshof eine enge Begleitung und noch stärkere Steuerung des Aufwuchsprozesses durch das BMF für notwendig. Der status quo ist nicht ausreichend. So nahm das BMF BZSt-Berichte lediglich zur Kenntnis; eine fachaufsichtliche Steuerung fand nicht statt. Dies, obwohl sich der Aufbau der Bundesbetriebsprüfung massiv verzögert hat und die damit verfolgten Ziele nicht erreicht wurden.

Die Verbesserung der Datenbasis beim BZSt erachtet der Bundesrechnungshof als nach wie vor wichtig, wenn das BZSt u. a. auch sein Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG effektiv ausüben will. Momentan verfügt das BZSt nur über einen Bruchteil der Informationen zu Großbetrieben in Deutschland, die bei den Ländern ohnehin vorliegen. Datenmäßig ist der Bund also „Kostgänger der Län-

der“. Es kann daher auch nicht, wie das BMF behauptet, davon die Rede sein, dass zukünftig die Länder ihre vorhandenen Daten an das BZSt übermitteln. Dieser Zustand wird nach Ansicht des Bundesrechnungshofes noch auf Jahre hin andauern. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene gesetzliche Regelung zur Verbesserung der Datengrundlage entspricht auch einem klaren Auftrag des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 7. März 2012. Dass dieser parlamentarische Auftrag ohne erneute Befassung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages seitens des BMF nicht weiter verfolgt wird, ist so ohne weiteres nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Datengrundlage ist eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung.

Ahrendt

Bur

Korn