



Bericht

an den
Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Nutzung des Prüfungsinitiativrechtes
nach § 19 Absatz 5 FVG
durch das Bundeszentralamt für Steuern

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 - 2019 - 0113

Bonn, den 11. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	5
1.1	Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung	5
1.2	Föderalismusreform I und II in den Jahren 2006 und 2009	6
1.3	Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011	6
1.4	Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014	7
1.5	Reichweite des § 19 Absatz 5 FVG	8
2	Sachstand	9
2.1	Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG	9
2.2	Behandlung auf Bund-Länder-Ebene	10
2.3	Projekt PINGO „Datenübermittlung an BZSt“	10
2.4	Datenbasis beim BZSt	11
2.4.1	Prüfungsgeschäftspläne der Länder	11
2.4.2	Betriebsdatei beim BZSt	12
3	Zwischenfazit	13
4	Würdigung	13
5	Empfehlung	15

0 Zusammenfassung

Die Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern nutzt das im Jahr 2006 eingeführte Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz de facto nicht. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird sich daran in den nächsten Jahren nichts ändern.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof prüfte die Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz durch die Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern. Er knüpft damit an seine Prüfungen und Berichte an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages aus den Jahren 2011 und 2014 an. Das Bundesfinanzministerium hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Es hat auf eine Stellungnahme verzichtet.
- 0.2 Das Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz wurde bei der Föderalismusreform I im Jahr 2006 eingeführt. Es sollte die verfahrensrechtliche Stellung des Bundes bei den Betriebsprüfungen der Länder dadurch stärken, dass die Bundesbetriebsprüfung selbst Betriebsprüfungen initiieren kann.
- 0.3 In seinen Berichten an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages in den Jahren 2011 und 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Bundesbetriebsprüfung das Prüfungsinitiativrecht lediglich in einem Fall genutzt hatte. Dies lag vor allem an einem völlig unzureichenden Datenbestand beim Bundeszentralamt für Steuern. Darin waren überwiegend nur Betriebe enthalten, die von den Ländern ohnehin zur Prüfung vorgesehenen waren. Zudem unterzog das Bundeszentralamt für Steuern die vorhandenen Daten keiner eigenen Risikoanalyse.
- 0.4 Bereits im Jahr 2012 forderte der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages das Bundesfinanzministerium auf, die Prüfungsrechte der Bundesbetriebsprüfung zu optimieren und eine Gesetzesänderung für eine bessere Datenübermittlung von den Ländern an das Bundeszentralamt für Steuern vorzuschlagen.

- 0.5 Zu einem Gesetzentwurf an den Deutschen Bundestag ist es nicht gekommen, da das Bundesfinanzministerium und die Länder eine Lösung auf Verwaltungsebene bevorzugten.
- 0.6 Das Bundeszentralamt für Steuern nutzt das Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz de facto weiterhin nicht. Seit dem Jahr 2006 gab es lediglich drei Fälle, davon zwei in den Jahren 2014 bis 2020. Zwei der Fälle gingen auf Initiativen des Bundesrechnungshofes gegenüber dem Bundesfinanzministerium zurück.
- 0.7 Die Datenübermittlung zwischen Ländern und dem Bundeszentralamt für Steuern hat sich im Jahr 2020 gegenüber den Jahren 2010 bis 2014 nicht verbessert. Insgesamt verfügt das Bundeszentralamt für Steuern über einen unzureichenden Datenbestand von lediglich 15 % aller Großbetriebe, die bei den Ländern steuerlich erfasst sind. Ohne weitere gesetzliche Maßnahmen erwartet der Bundesrechnungshof auch in den nächsten Jahren keine Verbesserung. Damit bliebe das Bundeszentralamt für Steuern datenmäßig „Kostgänger der Länder“ und könnte das Prüfungsinitiativrecht auch in den nächsten fünf bis zehn Jahren nicht effektiv nutzen.
- 0.8 Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für notwendig, die Datenbasis beim Bundeszentralamt für Steuern schnellstens zu verbessern. Die Bundesbetriebsprüfung muss zur wirksamen Nutzung des Prüfungsinitiativrechts über einen vollständigen und möglichst aktuellen Datenbestand aller Großbetriebe verfügen. Zudem muss sie selbst in der Lage sein, diese Daten in einer Datenbank aufzubereiten, anhand einer eigenen Risikoanalyse auszuwerten und Prüfungen zu initiieren.

1 Ausgangslage

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Kontrollprüfung die Nutzung des Prüfungsinitiativrechts der steuerlichen Bundesbetriebsprüfung nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) untersucht. Mit dem vorliegenden Bericht knüpft er an seine Berichterstattungen aus den Jahren 2011 und 2014 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages an, die er mit Feststellungen aus seiner Kontrollprüfung aktualisiert und ergänzt. Dabei geht der Bundesrechnungshof der Frage nach, ob das mit den Föderalismusreformen I und II u. a. verfolgte Ziel, die Prüfungs- und Mitwirkungsrechte der Bundesbetriebsprüfung in Teilbereichen nachhaltig zu verbessern, in der Praxis erreicht worden ist. Das Bundesfinanzministerium (BMF) hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Es hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

1.1 Strategische Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung

Der Bund beabsichtigte, nachdem weitreichendere Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg hatten (Bundessteuerverwaltung, Bundesbetriebsprüfung für Großbetriebe), im Jahr 2005 seine steuerliche Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zu stärken. Bestandteil dieser Neuausrichtung waren neben einem geplanten Aufwuchs um insgesamt 500 Prüfer/-innen auch eine Verbesserung der Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren durch einfachgesetzliche Maßnahmen.

Hintergrund für diese Neuausrichtung war, dass der Bund bei Betriebsprüfungen zum damaligen Zeitpunkt keine verfahrensrechtlich ausreichend starke Stellung inne hatte, um seine Interessen zu wahren und um Länderentscheidungen zu Lasten des Bundes zu verhindern.

Während der Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüfer/-innen dem Ziel diente, die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder in Konzern- und Großbetrieben von 1 auf 5 % und damit auf 2 000 Fälle pro Jahr zu steigern, sollten neue Rechte für die Bundesbetriebsprüfung ein stärker bundeseinheitliches Vorgehen bei Betriebsprüfungen gewährleisten.

1.2 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 deutlich gestärkt.

Bis zu den Änderungen durch die Föderalismusreform konnte der Bund lediglich bei von den Ländern festgelegten und durchgeführten Außenprüfungen mitwirken. Seit 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 dieses eine Außenprüfung nicht beabsichtigt. 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“).

1.3 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2011

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2010 bis 2011 die Nutzung der neuen Rechte durch die Bundesbetriebsprüfung. Er griff dabei auch eine Prüfbitten des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages auf. In seinem Bericht¹ an den Finanzausschuss stellte er fest, dass das BZSt seit Inkrafttreten der Neuregelung zum 12. September 2006 bis Oktober 2011 nur in einem Fall eine Prüfung nach § 19 Absatz 5 FVG initiierte. Auf die Notwendigkeit der Prüfung dieses Unternehmens hatte der Bundesrechnungshof das BZSt im Jahr 2010 aufmerksam gemacht.

¹ Ausschussdrucksache 17 (7) 2; Bericht des Bundesrechnungshofes gemäß § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 - 2011 - 066 vom 19. Oktober 2011.

Die Datenbasis des BZSt über die in Deutschland erfassten Großbetriebe² ermöglichte im Ergebnis keine Nutzung des neuen Rechts, da die Länder nur die Betriebe an das BZSt übermittelten, die sie ohnehin prüfen wollten. Dies waren nur 15 % aller Großbetriebe. Eine eigene umfassende Risikoanalyse des BZSt zur Auswahl neu zu prüfender Betriebe war daher nicht möglich. Eine zeitnahe Verbesserung der Datenbasis beim BZSt erwartete auch das BMF nicht.

In seiner 79. Sitzung (17. Wahlperiode) am 7. März 2012 beriet der Finanzausschuss den Bericht und bat die Bundesregierung innerhalb des nächsten halben Jahres um einen Formulierungsvorschlag bezüglich der Optimierung der Prüfrechte des BZSt.³

Das BMF schlug im Dezember 2012 im Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Anpassung des Investmentsteuergesetzes und anderer Gesetze an das AIFM-Umsetzungsgesetz“ eine Ergänzung des § 19 Absatz 5 FVG vor. Diese sollte eine verpflichtende Datenübermittlung der zur Nutzung des § 19 Absatz 5 FVG notwendigen Daten durch die Länder an das BZSt vorsehen.

Aufgrund des Widerstands der Länder war diese Ergänzung nicht mehr im Regierungsentwurf des Gesetzes enthalten. Stattdessen vereinbarten Bund und Länder, sich zunächst auf Verwaltungsebene auszutauschen, wie die Datenbasis beim BZSt verbessert werden könnte.

1.4 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014

In seinem Bericht⁴ zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung beim BZSt vom 14. März 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass sämtliche Bestrebungen der Fachebene beim BMF, die Datengrundlage zu verbessern, gescheitert waren. Wegen der weiterhin fehlenden Datenbasis konnte die Bundesbetriebsprüfung ihr Prüfungsinitiativrecht nach wie vor nicht wirksam wahrnehmen.

² Steuerpflichtige, die der Außenprüfung unterliegen, werden nach § 3 Betriebsprüfungsordnung in die Größenklassen Großbetriebe (G), Mittelbetriebe (M), Kleinbetriebe (K) und Kleinstbetriebe (Kst) eingeordnet. Der Stichtag, der maßgebende Besteuerungszeitraum und die Merkmale für diese Einordnung werden jeweils von den obersten Finanzbehörden der Länder im Benehmen mit dem BMF festgelegt. Die Einteilung für den 23. Prüfungsturnus ergibt sich aus dem BMF-Schreiben vom 13. April 2018, BStBl. I 2018, S. 614.

³

⁴ Ausschussdrucksache 18 (7) 38, Gz.: VIII 1 - 2012 - 0810.

Das BMF sah es aber mittlerweile als nicht mehr erforderlich an, die Datenbasis beim BZSt mit einer Gesetzesänderung zu verbessern. Zwischen dem BMF und den Ländern sei vereinbart worden, dass die Länder „*nur ihre vorhandenen Daten an das BZSt übersenden*“. Dies solle so lange stattfinden, bis im Projekt KONSENS⁵-PINGO⁶ eine verbesserte Datenübermittlung zwischen Ländern und BZSt implementiert und von den Ländern angewendet werde.

Eine notwendige Risikoanalyse zur Ermittlung prüfungswürdiger Betriebe wollte das BMF auf Basis der von den Ländern übermittelten Daten durch das BZSt entwickeln und erproben.

Angesichts dieser Sachlage konstatierte der Bundesrechnungshof, dass der Bund datenmäßig „Kostgänger der Länder“ sei und dieser Zustand noch Jahre anhalten dürfte. Die Funktionsfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung bleibe deutlich eingeschränkt. Zudem entspreche die zwischen BMF und Ländern gefundene Lösung nicht dem Auftrag des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 7. März 2012.

1.5 Reichweite des § 19 Absatz 5 FVG

Nach dem Wortlaut des § 19 Absatz 5 Satz 1 FVG kann das BZSt „*Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten der Außenprüfung dieser Steuerpflichtigen festlegen*“. Die Vorschrift geht dem § 20 Absatz 2 Betriebsprüfungsordnung (BpO) vor, der ein Einvernehmen zwischen den beteiligten Behörden über Art und Umfang der Mitwirkung postuliert.

Der Bundesrechnungshof legt die Vorschrift bundesfreundlich aus, so dass das BZSt auch bei von den Ländern bereits vorgesehenen Prüfungen durch ein Verlangen nach § 19 Absatz 5 FVG einheitliche Prüfungsschwerpunkte und einheitliche Prüfungszeiträume festlegen kann.⁷ Dies kann zum Beispiel bei Branchenprüfungen von Relevanz sein (u. a. Chemie, Automobilhersteller, Rundfunkanstalten), wenn eine begrenzte Anzahl von Großbetrieben die Branche dominiert und bzgl. grundsätzlicher Rechtsfragen eine einheitliche Rechtsanwendung in gleichen Prüfungszeiträumen im Bundesgebiet durch die Bundesbetriebsprüfung sichergestellt werden soll („Steuergerechtigkeit“).

⁵ KONSENS = KOordinierte Neue SoftwareEntwicklung der Steuerverwaltung.

⁶ PINGO = PrüfungsINnendienstprogramm mit Gemeinsamer Oberfläche.

⁷ Ebenso Schmieszek, in Hermann/Heuer/Spital, Kommentar zum Finanzverwaltungsgesetz, § 19 FVG Rn 45 ff.

Das BMF lehnt eine solche weite Auslegung ab und beschränkt den Anwendungsbereich des § 19 Absatz 5 FVG nur auf Betriebe, die überhaupt noch nicht in einem Prüfungsgeschäftsplan der Länder zur Prüfung vorgesehen sind.

2 Sachstand

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Rahmen seiner Kontrollprüfung zum einen, ob die Bundesbetriebsprüfung inzwischen das Prüfungsinitiativrecht effektiv nutzt. Zum anderen informierte er sich, ob sich die Datenübermittlung zwischen Landesfinanzbehörden und BZSt im Vergleich zu den Feststellungen in den beiden Berichten des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2011 und 2014 verbessert hat.

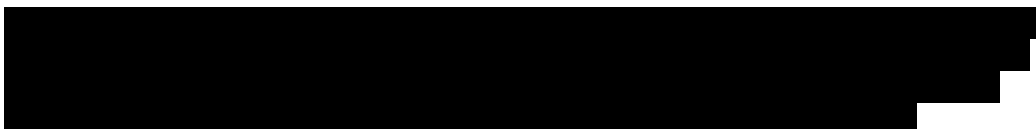
2.1 Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG

Seit dem 1. Januar 2014 bis 31. Mai 2020 nutzte das BZSt sein Prüfungsinitiativrecht in zwei Fällen.

Der erste Fall ging auf ein Schreiben des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 27. Oktober 2016 zurück. Darin thematisierte er die Umsatzbesteuerung bei Forschungseinrichtungen und wies u. a. in einem Fall auf eine drohende Verjährung von Steueransprüchen hin.⁸ Konkret sollte das BMF in diesem Fall das BZSt anweisen, von seinen Mitwirkungsrechten nach § 19 FVG Gebrauch zu machen. Die zuständige Landesfinanzbehörde sollte noch vor Ablauf der Festsetzungsfrist mit einer Betriebsprüfung bei der Forschungseinrichtung für den Veranlagungszeitraum 2011 unter Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung beginnen. Aufgrund der durch das BZSt initiierten Betriebsprüfung konnten für die geprüften Jahre 2011 bis 2015 Mehrsteuern von über 800 000 Euro festgesetzt werden.

In dem zweiten Fall aus dem Jahr 2018 wollte eine andere Landesfinanzbehörde eine andere Forschungseinrichtung für den Zeitraum 2012 bis 2017 nicht prüfen. Hintergrund war auch hier die Frage der Umsatzbesteuerung. Die Landesfinanzbehörde lehnte zunächst trotz entsprechender Hinweise der Bundesbetriebsprüfung beim BZSt eine Prüfungswürdigkeit der Einrichtung ab.

8



Erst durch das Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG war es dem BZSt möglich, eine Prüfung zu erreichen.

Das BZSt wies gegenüber dem Bundesrechnungshof darauf hin, dass oftmals gegenüber den Landesfinanzbehörden ein Hinweis auf die Möglichkeit des § 19 Absatz 5 FVG ausreiche, um eine Betriebsprüfung bei einem Unternehmen zu erreichen. Entsprechende Nachweise legte es nicht vor.

2.2 Behandlung auf Bund-Länder-Ebene

Sowohl das BMF als auch das BZSt betonten, dass eine stärkere Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nicht möglich sei. Ursächlich sei die Datenlage beim BZSt, die weiterhin nur die Betriebe enthalte, die von den Ländern ohnehin geprüft würden.

Die Länder lehnten im Jahr 2013 eine Ergänzung des § 19 Absatz 5 FVG mit dem Ziel einer verbesserten Datenübermittlung zwischen Länderfinanzbehörden und BZSt ab und schlugen eine Lösung auf Verwaltungsebene vor (Tz. 1.3). Hierfür sollte das BZSt seine für die Nutzung des Prüfungsinitiativrechts als notwendig angesehenen Datenwünsche den Ländern übermitteln. Die Länder wollten dann prüfen, inwieweit sie die Daten kurzfristig zur Verfügung stellen könnten.

Diese Lösung reduzierte sich bereits im Juni 2013 auf die bei den Ländern vorhandenen Daten, da für die weitergehenden Datenwünschen des BZSt eine kurzfristige neue Programmierung der Datenübermittlung notwendig gewesen wäre. Insofern wollten Bund und Länder das schon vorgesehene KONSENS Projekt PINGO um die Möglichkeit der Datenübertragung an das BZSt erweitern. In diesem Projekt soll eine umfangreiche, quartalsweise Datenlieferung an das BZSt umgesetzt werden, die unabhängig von den jeweiligen Prüfungsgeschäftsplänen der Länder ist. Einen Zeitplan zur Umsetzung des Projektes legten Bund und Länder nicht fest.

2.3 Projekt PINGO „Datenübermittlung an BZSt“

Das BZSt meldete bei dem für die Aufgabenumsetzung zuständigen Land im Dezember 2013 eine neue Aufgabe „Datenlieferung an BZSt für Bundes-Bp“ für das Projekt KONSENS an. Die Aufgabe soll in dem Portfolioproduct „PD-I Statistik“ des KONSENS-Innendienstprogramms PINGO umgesetzt werden. Die Anmeldung entsprach der Vereinbarung zwischen Bund und Länder, wonach

die Daten aller größeren Betriebe⁹ quartalweise von den Ländern an das BZSt zu melden sind. Einen direkten Datenzugriff des BZSt auf die Daten der Länder soll es nicht geben. In der Anmeldung wies das BZSt daraufhin, dass die Bundesbetriebsprüfung nur auf Grundlage dieser Datenlieferungen ihrem Prüfungsauftrag nach § 19 Absatz 5 FVG gerecht werden kann. Den Nutzen für den Steuervollzug und die Steuergerechtigkeit gab das BZSt mit „hoch“ an.

Das Projekt wurde bislang nicht umgesetzt und ist auch nicht für die zukünftige Umsetzung bei KONSENS priorisiert. Das BMF teilte dem Bundesrechnungshof im Mai 2020 mit, dass das bereits bestehende Programm PINGO in ein neues umfassenderes Programm für die Prüfungsdienste überführt werden müsse. Neue Funktionalitäten könnten erst danach ergänzt werden. Ohne deren Umsetzung ist jedoch eine Datenlieferung von den Ländern an das BZSt nicht möglich. Das BZSt selbst geht davon aus, dass es noch fünf bis zehn Jahre dauern wird, bis zum einen alle Länder das Verfahren PINGO bzw. dessen Ersatz eingeführt haben und zum anderen in dem Verfahren auch das Tool zur Datenübermittlung an das BZSt anwendbar ist. Bis dahin gewinnt es seine Daten zu den Betrieben weiterhin ausschließlich aus den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder.

2.4 Datenbasis beim BZSt

2.4.1 Prüfungsgeschäftspläne der Länder

Die Länder sind verpflichtet, dem BZSt ihre Prüfungsgeschäftspläne für Großbetriebe spätestens zehn Tage vor dem Beginn des Zeitraums, für den sie aufgestellt worden sind, zur Verfügung zu stellen (vgl. § 21 Absatz 1 BpO). Das BZSt entwickelt seine Prüfungsgeschäftspläne ausschließlich aus denen der Länder.

Nach Darstellung des BZSt erfüllen einige Länder die Pflicht nach § 21 Absatz 1 BpO seit Jahren nicht rechtzeitig. Für das Prüfungsjahr 2020 erfüllten acht von 16 Ländern diese Verpflichtung. Sieben Länder übermittelten erst ein bis drei Monate später die Prüfungsgeschäftspläne. Ein Land hatte auch bis Ende Mai 2020 noch nicht seinen Prüfungsgeschäftsplan übermittelt.

⁹ Danach sollen alle Daten der G1- und G2-Betriebe übermittelt werden, vgl. § 3 Betriebsprüfungsordnung i. V. m. BMF-Schreiben vom 13. April 2018, BStBl. I 2018, S. 614.

Seitens des BZSt bestehen zudem Zweifel, dass alle Länder die Prüfungsgeschäftspläne nach einheitlichen Kriterien erstellen und vollständig übermitteln.

So haben sechs Länder in den Jahren 2019 und 2020 größenklassenunabhängig keinen einzigen gemeinnützigen Großbetrieb zur Prüfung gemeldet, obwohl solche Betriebe dort nachweislich bestehen und an sich der Anschlussprüfung unterliegen. Ein größeres Land meldete insgesamt nur 40 Prüfungsfälle, während ein anderes großes Land im gleichen Zeitraum 1 000 zu prüfende Fälle meldete. Nach Aussage des BZSt muss es mangels eigener Kontrollmöglichkeit auf die Vollständigkeit der Datenlieferung der Länder vertrauen.

2.4.2 Betriebsdatei beim BZSt

Das BZSt führt eine Betriebsdatei. In dieser Betriebsdatei sollen die Grunddaten aller Betriebe¹⁰ der Größenklassen G1 und G2 sowie einige G3-Betriebe aus den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder gespeichert sein. Derzeit sind dies rund 29 000 Betriebe. Eine Aktualisierung dieser Datei findet durch das BZSt nur punktuell bei den Betrieben statt, bei denen die Bundesbetriebsprüfung mitprüft. Im Jahr 2019 gab es nach Meldungen der Länder für Zwecke der jährlichen Betriebsprüfungsstatistik insgesamt 191 893 Großbetriebe in Deutschland.¹¹ Alleine bei den Größenklassen G1 und G2 fehlen dem BZSt von über 37 000 Betrieben notwendige Informationen, um sie für die Bundesbetriebsprüfung zu nutzen (vgl. im Einzelnen nachstehende Tabelle).

Datenbestand beim BZSt

	Bp-Jahresstatistik BMF 2019	Bestand BZSt (Mai 2020)	Datendifferenz beim BZSt	
			absolut	prozentual
G1 - Betriebe	19 333	16 918	2 415	12,5
G2 - Betriebe	41 247	6 636	34 611	84
G3 - Betriebe	131 313	5 438	125 875	96
gesamt	191 893	28 992	162 901	

¹⁰



¹¹

BMF „Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung 2019“ (vgl. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-steuerliche-betriebspruefung-2019.html>).

Auf Basis der Betriebsdatei findet keine systematische Risikoanalyse beim BZSt statt. Nach Angaben des BZSt übermittelt der Innendienst jährlich die entsprechenden Auszüge aus der Betriebsdatei an die jeweiligen Fachprüfungsreferate des BZSt. Diese sollen neue Erkenntnisse zu den Betrieben mitteilen. Ein Abgleich, ob die dem BZSt von den Ländern gemeldeten Betriebsprüfungen bei G1- bis G3-Betrieben zahlenmäßig den Angaben entsprechen, wie sie die Länder für die jährliche Betriebsprüfungsstatistik zu melden haben, erfolgt nicht. Initiativen des BZSt gegenüber den Ländern, alle in den Betriebskarteien der Länder enthaltenen G1- und G2-Betriebe übermittelt zu bekommen, gab es nicht.

Frühestens ab dem 1. Januar 2022 soll die Differenzierung in G1- bis G3-Betriebe durch eine neue Einteilung abgelöst werden. Hintergrund dafür sind u. a. steigende Betriebszahlen und eine stärker risikoorientierte Auswahl der Prüfungsfälle. Die bisherigen G1- und G2-Betriebe sollen zusammengefasst als G-Betriebe definiert werden und die bisherigen G3-Betriebe die neuen Mittelbetriebe werden. Die bisherigen Mittelbetriebe sollen zu Kleinbetrieben und die bisherigen Klein- und Kleinstbetriebe zu Kleinstbetrieben werden.

Das BZSt plant bereits seit Jahren, die Betriebsdatei in eine neue Datenbank „BP-IN neu“ zu überführen. Ein Konzept zur Ablösung, inkl. Ausführungen zu Nutzungsmöglichkeiten, Auswertungstools und Zeitplan lag bis Mai 2020 nicht vor.

3 Zwischenfazit

Das BZSt hat das Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG in den Jahren 2014 bis 2020 zweimal genutzt. Insgesamt nutzte es diese Möglichkeit seit dem Jahr 2006 in drei Fällen, wovon zwei Fälle auf Forderungen des Bundesrechnungshofes gegenüber dem BMF zurückgingen. Die Datenübermittlung zwischen Ländern und BZSt entspricht auch noch im Jahr 2020 der Praxis aus den Jahren 2010 bis 2014.

4 Würdigung

Das BZSt nutzt das im Jahr 2006 eingeführte Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG de facto weiterhin nicht. Die Erwartungen des Gesetzgebers, im Rahmen der Föderalismusreformen I und II die Bundesstellung bei Prüfungsverfahren zu stärken, haben sich nicht erfüllt. Nach Einschätzung des Bundes-

rechnungshofes fehlen beim BZSt auch in den nächsten Jahren die Voraussetzungen, um die zur Wahrung des Bundesinteresses geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten effektiv zu nutzen.

Hauptursache ist, wie bereits in den Berichten des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2011 und 2014 ausgeführt, die fehlende Datenbasis beim BZSt. Nach wie vor ist das BZSt datenmäßig „Kostgänger der Länder“ und verfügt nicht ansatzweise über eine vollständige und aktuelle Betriebsdatei aller Großbetriebe. Insgesamt sind nur 15 % von insgesamt rund 162 000 Großbetrieben (bisherige Größenklassen G1 bis G3), die bei den Ländern steuerlich erfasst sind, im Datenbestand des BZSt verfügbar. Von den in Deutschland rund 60 000 größten Betrieben (bisherige Größenklassen G1 und G2) hat das BZSt Kenntnis zu rund 23 000 Betrieben. Zu den verbleibenden 37 000 der größten Betriebe fehlen ihm die notwendigen Informationen, um sie für die Bundesbetriebsprüfung nutzen zu können. Damit fehlt auch die Grundlage, um das Prüfungsinitiativrecht zumindest bei den größten Betrieben risikoorientiert und systematisch einsetzen zu können. Der Bund ist nach wie vor darauf angewiesen, dass die Länder die „richtigen“ Betriebe prüfen, ihn umfassend darüber informieren und rechtliche Fragen bundeseinheitlich klären.

Die Verständigung des BMF mit den Ländern im Jahr 2014, auf eine gesetzliche Regelung zur Datenübertragung zu verzichten und sich mit einer Verwaltungsregelung zwischen Bund und Ländern zu begnügen, war im Hinblick auf die Bundesinteressen bei der Betriebsprüfung von Großbetrieben das falsche Signal. Obwohl sich der Datenbestand beim BZSt auch in der Folgezeit nicht verbesserte, gab es keine Initiativen auf Ebene des BMF oder BZSt, eine bessere Datenübermittlung zwischen Ländern und BZSt einzufordern. Dies wäre spätestens im Jahr 2017 notwendig gewesen. Ab dann war für das BMF absehbar, dass die im Projekt KONSENS - PINGO angemeldete Datenübermittlung von den Ländern zum BZSt auf absehbare Zeit nicht umgesetzt wird.

Vollkommen unzureichend sind auch die Anstrengungen des BZSt, seine vorhandene Betriebsdatei einer eigenen systematischen Risikoanalyse zu unterziehen. Insofern hat das BMF seine gegenüber dem Bundesrechnungshof im Jahr 2014 gemachte Zusage nicht umgesetzt.

Das BZSt verglich auch nicht die jährlich bei ihm eingehenden Daten zur Bp-Statistik mit den an die Bundesbetriebsprüfung gemeldeten Daten. Die

Differenzen sind so groß, dass das BZSt, ggf. mit Unterstützung des BMF, die betreffenden Länder um Aufklärung der Differenzen hätte auffordern müssen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes legen nahe, dass sich BMF und BZSt mit dem unbefriedigenden Status quo abgefunden haben. Auch die einschränkende und damit für den Bund nachteilige Auslegung des § 19 Absatz 5 FVG ist kritisch zu hinterfragen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verzichtet das BMF ohne plausible Gründe auf eine Auslegung, die der Bundesbetriebsprüfung mehr Handlungsmöglichkeiten einräumen würde.

Angesichts der Beratungen in den Jahren 2012 und 2014 im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hätte das BMF den Ausschuss darüber informieren müssen, dass eine effektive Nutzung des Prüfungsinitiativrechtes nach § 19 Absatz 5 FVG auf absehbare Zeit nicht möglich ist.

5 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Empfehlung aus dem Bericht an den Finanzausschuss aus dem Jahr 2011, die Datenbasis beim BZSt zeitnah zu verbessern und das Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG stärker zu nutzen.

Die Länder müssen dem BZSt die für die Nutzung des Rechts nach § 19 Absatz 5 FVG notwendigen Daten aller Großbetriebe, zumindest der jetzigen G1- und G2-Betriebe, übermitteln. Das BZSt bleibt aufgefordert, alle organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um die Daten in einer Datenbank risikoorientiert und nach eigenen bundeseinheitlichen Maßstäben auszuwerten. Die Umsetzung dieses Prozesses ist vom BMF zu initiieren und zu kontrollieren.