

22 Country-by-Country-Reporting für Fallauswahl der Betriebsprüfung nutzen – zentrale Risikoanalyse vorschalten

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sieht darüber hinweg, dass die Daten des Country-by-Country-Reporting nicht für eine risikoorientierte Fallauswahl bei der Betriebsprüfung genutzt werden.

Deutschland tauscht mit anderen Staaten Steuerdaten aus, um grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und -verkürzungen durch multinationale Unternehmen frühzeitig zu erkennen (Country-by-Country-Reporting). Zuständig für den Austausch ist das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Die Länder nutzen aber die Daten nicht, um Unternehmen für künftige Betriebsprüfungen zu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Länder dafür zu sensibilisieren, das Country-by-Country-Reporting für die Prüfungsplanung zu nutzen. Er hat es dabei als sinnvoll angesehen, dem ohnehin mit dem Datenaustausch befassten BZSt eine erste Risikoeinschätzung als Aufgabe zu übertragen. Das BMF hat erwidert, dass die Länder selbst über ausreichende Fachkompetenz verfügten, um eine Risikoeinstufung vorzunehmen. Es hält eine Unterstützung durch den Bund für unnötig.

Der Bundesrechnungshof widerspricht dem BMF: Er sieht es in der Pflicht, die Datennutzung für eine risikoorientierte Fallauswahl der Betriebsprüfungen aktiv voranzubringen. Es liegt nahe, dieses Anliegen durch eine zentrale erste Risikoeinschätzung des BZSt zu unterstützen.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Multinationale Großunternehmen übermitteln länderbezogene Berichte

Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und weitere Staaten haben sich im sogenannten „Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) Projekt“ zusammengeschlossen. Dessen Gegenstand ist es, schädlichem Steuerwettbewerb zwischen Staaten sowie der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen durch Gewinnverkürzung und -verlagerung in Niedrigsteuerstaaten entgegenzuwirken. Die OECD veröffentlichte im Jahr 2015 ein Maßnahmenpaket. Dazu zählt ein dreistufiger Ansatz für die Dokumentation der Preise, die für den Leistungsaustausch zwischen Unternehmen eines multinationalen Konzerns vereinbart werden (Verrechnungspreise):

- ein Überblick über die Geschäftstätigkeit (Master File),
- spezifische Aufzeichnungen der Geschäftsvorfälle mit nahestehenden Personen (Local File) und
- länderbezogene Berichte an die Steuerverwaltungen (Country-by-Country-Reporting).

Der deutsche Gesetzgeber setzte die Maßnahmen auf nationaler Ebene um. So verpflichtete er Unternehmen eines multinationalen Konzerns mit Umsatzerlösen von insgesamt mindestens 750 Mio. Euro im Wirtschaftsjahr, ab dem Jahr 2016 jährlich einen Bericht an die Steuerverwaltung zu übermitteln. Ein solcher Bericht enthält für jeden Staat, in dem das Unternehmen tätig ist, zusammengefasste Daten wie z. B. die Umsatzerlöse, den Gewinn vor Steuern, die Ertragsteuern und die Beschäftigtenzahlen. Zudem zählt er alle Konzernunternehmen auf und ordnet diese dem jeweiligen Staat und den ausgeübten Geschäftstätigkeiten zu.

Die Steuerverwaltungen der teilnehmenden Staaten tauschen die Berichte untereinander aus. Ziel ist es, sie für eine allgemeine Bewertung der Gewinnverkürzungs- und Gewinnverlagerungsrisiken zu nutzen und die aufgedeckten Risiken zu überprüfen. In Deutschland sind hierfür die Betriebsprüfungsstellen der Länder zuständig.

Austausch der Berichte über das BZSt

Die verpflichteten inländischen Unternehmen und die für die ausländischen Unternehmen jeweils zuständigen Behörden der Teilnehmerstaaten übermitteln jährlich rund 3 000 Berichte an das BZSt. Das BZSt sendet die Berichte aus dem Inland an alle betroffenen Behörden der Teilnehmerstaaten. Zudem leitet es die Berichte aus dem In- und Ausland an die zuständigen Landesfinanzbehörden im Inland weiter. Zuvor nimmt

es eine eingeschränkte inhaltliche Kontrolle vor. Diese bezieht sich darauf, ob der Bericht auswertbar ist und einem im Inland ansässigen Unternehmen per Steuernummer zugeordnet werden kann.

Auswertungstool des BZSt

Die Bundesbetriebsprüfung des BZSt hat für die Berichte ein Auswertungstool entwickelt (sog. „CbCR-Tool“), mit dessen Hilfe die Verwaltung einen Konzern im Hinblick auf mögliche Steuerausfallrisiken einschätzen kann. Es beinhaltet mehrere Anwendungsebenen, um den Konzern auf verschiedene Risikoparameter zu untersuchen. So umfasst es:

- Einzelanalysen auf der Basis von Kennzahlen für jeden einzelnen Staat (Landesanalyse),
- Konzernanalysen auf der Basis aller berechneten Werte (Ratios, Scores) und
- Konzernanalysen auf der Basis der ausgeübten Funktionen (Funktionsanalyse).

Beispielsweise kann mit der Landesanalyse verglichen werden, wie sich die Konzerndaten im Verhältnis zu den Durchschnittswerten des jeweiligen Staates verhalten. Dazu werden Kennzahlen des einzelnen Staates und des Konzerns vergleichend dargestellt. Größere Abweichungen weisen auf ein erhöhtes steuerliches Risiko hin und geben erste Anhaltspunkte, in welchen Teilbereichen intensiver geprüft werden sollte. Zusammengefasst wird das Risiko je Staat in einem „risikogewichteten durchschnittlichen Jahrescore“, sodass indirekt auch ein Vergleich der Staaten möglich ist.

Das CbCR-Tool wird vom BZSt gepflegt, weiterentwickelt und den Ländern zur Verfügung gestellt.

Keine Nutzung der Berichte für risikoorientierte Fallauswahl

Die Betriebsprüfungsstellen der Länder wählen Unternehmen für künftige Prüfungen nach verschiedenen Kriterien aus. Dazu gehören z. B. die Unternehmensgröße, Erkenntnisse aus Vorprüfungen oder überprüfungswürdige Kontrollmitteilungen. Eine Zufallsauswahl ergänzt diese Kriterien. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Betriebsprüfungen die Informationen aus dem Country-by-Country-Reporting nicht dafür nutzen, um Unternehmen für künftige Prüfungen zu bestimmen. Die Länder verfügen nicht über genügend Personal, das in der Anwendung des CbCR-Tools geübt ist. Vereinzelt wurden die Berichte während bereits begonnenen Prüfungen hinzugezogen, vor allem bei der Prüfung inländischer Konzernobergesellschaften. Die Mehrzahl der Berichte blieb unberücksichtigt.

22.2 Würdigung

Kernziel des Country-by-Country-Reporting ist es, den Finanzverwaltungen zu ermöglichen, grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen und -verkürzungen durch multinationale Unternehmen frühzeitig zu erkennen. Die Vollzugspraxis wird dem aber nicht gerecht. Denn die Daten aus dem Country-by-Country-Reporting bleiben regelmäßig ungenutzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, die Betriebsprüfungsstellen der Länder dafür zu sensibilisieren, die Berichte bei der Aufstellung ihrer Prüfungspläne heranzuziehen. Dafür sollte analysiert werden, von welchen Unternehmen ein überdurchschnittliches oder aber vermindertes Steuerausfallrisiko ausgeht.

Zudem hat der Bundesrechnungshof das BMF aufgefordert zu prüfen, ob dem BZSt eine erste Risikoeinschätzung als Aufgabe übertragen werden kann. So könnte das BZSt die bereits bewerteten Berichte an die Länder versenden. Für diese Aufgabenzuweisung könnte sprechen, dass dem BZSt sämtliche Berichte vorliegen und es ohnehin eine erste Qualitätskontrolle durchführt. Zudem verfügt es für das CbCR-Tool über die nötige Fachkompetenz, um eine bundeseinheitliche und zuverlässige Risikoeinstufung der Berichte vorzunehmen.

22.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf verwiesen, dass das Country-by-Country-Reporting nicht primär der Fallauswahl vor einer Prüfung diene. Vielmehr solle es nach der Entscheidung für eine Prüfung zur Auswahl von Prüffeldern genutzt werden. Zudem sei eine angemessene Berücksichtigung der Berichte durch die Betriebsprüfung bei Großbetrieben bereits sichergestellt.

Die erste Risikoeinschätzung eines Berichts an das BZSt zu übertragen werde von den Ländern mehrheitlich abgelehnt. Die Länder verfügten selbst über ausreichende Fachkompetenz, um eine Risikoeinstufung vorzunehmen. Dadurch binde man keine Personalkapazitäten im BZSt.

22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des BMF nicht für stichhaltig. In Übereinstimmung mit dem Kernziel des Country-by-Country-Reporting hält er es für richtig, die daraus bezogenen Daten für eine risikoorientierte Fallauswahl zu nutzen. So würden die Kapazitäten in den Betriebsprüfungsstellen zielgerichteter eingesetzt. Die Berichte nur für die Prüffeldauswahl während einer Prüfung heranzuziehen würde bedeuten,

sie nur bei Unternehmen zu nutzen, die ohnehin geprüft werden. Bei einer Vielzahl ungeprüfter Unternehmen blieben sie dagegen unberücksichtigt. Zudem ist für die Betriebsprüfungsstellen im Vorfeld nicht immer ersichtlich, ob ein Unternehmen einem berichtspflichtigen Konzern angehört. Dies trifft insbesondere auf die Konzerngesellschaften ausländischer Konzernobergesellschaften zu. Auch weisen in- und ausländische Konzerngesellschaften mehrheitlich nicht die entsprechende Größe auf, um im Sinne der Betriebsprüfungsordnung dauergeprüft zu werden. Oft bleiben sie daher ungeprüft, obwohl ein Bericht für sie übermittelt wurde.

Der Verweis des BMF auf die Kompetenz der Länder für eine Risikoeinstufung lässt die Feststellungen des Bundesrechnungshofes außer Acht: Die Länder nutzen die Berichte tatsächlich nicht entsprechend.

Der Bundesrechnungshof sieht das BMF in der Pflicht, Sinn und Zweck des Country-by-Country-Reporting gegenüber den Ländern stärker zur Geltung zu bringen. Hierfür muss es sich das Anliegen zu Eigen machen, dass die Berichte für eine risikoorientierte Fallauswahl der Betriebsprüfungsstellen herangezogen werden. Der Bundesrechnungshof sieht sich bestärkt, dass es sachgerecht ist, eine zentrale erste Risikoeinschätzung durch das BZSt vorzuschalten.