Bundesrechnungshof

Bericht

an den Finanzausschuss
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Bundesbetriebsprüfung:
Nutzung der durch die Föderalismusreformen I und II neu geschaffenen Prüfrechte des Bundeszentralamtes für Steuern

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

Gz.: VIII 1 - 2011 - 0666 Bonn, 19.10.2011

Inhaltsverzeichnis **Seite**

0	**Zusammenfassung**	**4**
1	**Prüfungsanlass und -gegenstand**	**6**
2	**Änderung der Rechtslage**	**6**
2.1	Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums	6
2.2	Prüfungsinitiativrecht durch das Bundeszentralamt für Steuern	7
2.3	Ausweitung des Prüfungsinitiativrechtes auf „Einkunftsmillionäre“	7
3	**Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums**	**8**
3.1	Geringe Fallzahl	8
3.2	Würdigung und Empfehlung	8
3.3	Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums	9
3.4	Abschließende Würdigung	9
4	**Prüfungsinitiativrecht des Bundes**	**10**
4.1	Fehlende Prüfungsinitiativen	10
4.2	Betriebsdatei	10
4.3	Arbeitsgruppe im Bundeszentralamt für Steuern	11
4.4	Datengrundlage	12
4.5	Personalausstattung	13
4.6	Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesfinanzministerium	13
4.7	Würdigung	14
4.7.1	Datenbasis	14
4.7.2	Personalausstattung	15
4.8	Empfehlung	16
4.8.1	Optimierung Datenzugriff	16
4.8.2	Nutzung der neuen Prüfrechte	16
4.9	Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums	17

4.10 Abschließende Würdigung 17

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung 18

0 Zusammenfassung

0.1 Der damalige Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages hat den Präsidenten des Bundesrechnungshofes um eine Aktualisierung des Berichts *Probleme beim Vollzug der Steuergesetze* gebeten, den der Präsident des Bundesrechnungshofes im Jahr 2006 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung veröffentlicht hat. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zum Anlass, seine Erkenntnisse über die Bundesbetriebsprüfung und die Nutzung der durch die Föderalismusreformen I und II neu geschaffenen Prüfungsrechte durch das Bundeszentralamt für Steuern dem Finanzausschuss in einem gesonderten Bericht mitzuteilen.

0.2 Nach den Begleitgesetzen zu den Föderalismusreformen I und II darf eine Landesfinanzbehörde ohne vorheriges Einvernehmen mit dem Bundeszentralamt für Steuern, nicht von dessen Feststellungen abweichen. Kommt es nicht zum Einvernehmen können die Beteiligten die Angelegenheit dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium) zur Entscheidung vorlegen (§ 19 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz). Das Bundeszentralamt für Steuern kann zudem vom Land verlangen, auch solche Steuerpflichtige zu prüfen, bei denen eine Außenprüfung nicht beabsichtigt ist und Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten von Prüfungen festlegen (§ 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz).

0.3 Das Bundeszentralamt für Steuern nutzte seine neuen Prüfungsrechte bislang kaum. Von dem erweiterten Prüfungsverlangen machte es erst bei einem Unternehmen Gebrauch. Auch das Letztentscheidungsrecht des Bundesfinanzministeriums zur Klärung strittiger Fragen geht derzeit noch weitgehend ins Leere. Das Bundeszentralamt für Steuern hat seit Einführung der Regelung im Jahr 2009 erst einen Betriebsprüfungsfall zum Stichentscheid vorgelegt.

0.4 Mit der dem Bundeszentralamt für Steuern zur Verfügung stehenden Datengrundlage kann das Ziel des § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz, die Gleichmäßigkeit der Besteuerung und die Einheitlichkeit des Steuervollzugs sicherzustellen, nur lückenhaft erreicht werden. Das Bundeszentralamt für Steuern ist auf eine stärkere Unterstützung der Länder angewiesen. Die von den Ländern überlassenen Prüfungsgeschäftspläne sind uneinheitlich und werden teilweise nicht zeitgerecht übermittelt. Sie müssen beim Bundeszentralamt für Steuern zeitaufwendig aufbe-

reitet werden. Weitere Datenquellen befinden sich entweder erst im bundesweiten Aufbau oder deren Nutzung durch die Bundesbetriebsprüfung begegnet rechtlichen Hindernissen. Insbesondere für das Initiieren von Prüfungen durch die Länder bei sogenannten „Einkunftsmillionären“ fehlt derzeit jegliche Datenbasis.

0.5 Der Bundesrechnungshof empfiehlt zur Verbesserung der Datengrundlage beim Bundeszentralamt für Steuern eine Ergänzung in § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz, wonach die Landesfinanzbehörden dem Bundeszentralamt für Steuern alle zur Ausübung des Benennungsrechtes erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen müssen. Zudem regt der Bundesrechnungshof, insbesondere für die Prüfung der sogenannten „Einkunftsmillionäre“ an, ohnehin schon beim Bundeszentralamt für Steuern vorhandene Daten nach der EU-Zinsrichtlinie zu nutzen. Dies bedingt jedoch Änderungen bei der Zinsinformationsverordnung.

0.6 Der Bundesrechnungshof fordert das Bundeszentralamt für Steuern auf, die neuen Prüfrechte schon heute stärker zu nutzen. Dies bezieht sich insbesondere auf das Initiieren von Prüfungen nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz. Er empfiehlt dem Bundeszentralamt für Steuern organisatorische Maßnahmen zu treffen, um auf Basis der vorhandenen Betriebsdatei die notwendige Risikoanalyse zur Ermittlung prüfungswürdiger Betriebe zu entwickeln und zu erproben. Dies bedingt, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Aufgabenschwerpunkte zugunsten der Regelung des § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz ggf. neu gewichten muss.

1 Prüfungsanlass und -gegenstand

Der damalige Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages wandte sich am 19. Oktober 2010 mit der Bitte an den Präsidenten des Bundesrechnungshofes, den Bericht *Probleme beim Vollzug der Steuergesetze*, den der Präsident des Bundesrechnungshofes im Jahr 2006 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung veröffentlicht hatte, zu aktualisieren. Erkenntnisse über die Bundesbetriebsprüfung und die Nutzung der durch die Föderalismusreformen I und II neu geschaffenen Prüfungsrechte durch das Bundeszentralamt für Steuern übermittelt der Bundesrechnungshof dem Finanzausschuss mit diesem gesonderten Bericht.

Erhebungen fanden beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium) und beim Bundeszentralamt für Steuern statt.

2 Änderung der Rechtslage

2.1 Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums

Zu den Aufgaben des Bundeszentralamtes für Steuern gehört u. a. die Mitwirkung von Bundesbetriebsprüfern an Außenprüfungen von Unternehmen, die durch Landesfinanzbehörden durchgeführt werden. Die Mitwirkung erfolgt durch eigene Prüfungstätigkeiten und Beteiligung an Besprechungen, wobei die Bundesbetriebsprüfer regelmäßig in sich geschlossene Prüfungsfelder übernehmen und diesen Teil des Prüfungsberichts entwerfen. Art und Umfang der Mitwirkung werden jeweils von den beteiligten Behörden im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt.

Ergaben sich bei der Mitwirkung zwischen dem Bundeszentralamt für Steuern und der Landesfinanzbehörde Meinungsverschiedenheiten, insbesondere über die Feststellung des Sachverhaltes oder über seine rechtliche Würdigung, so war nach der alten Rechtslage den obersten Finanzbehörden des Bundes und des Landes zu berichten und die Entscheidung abzuwarten.[1] Das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 stärkte durch eine Änderung des § 19 Absatz 4 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) die Rechte des Bundes, indem die Landesfinanzbehörde bei Abweichen von den Feststellungen des Bundeszentralamtes für Steuern mit diesem Einvernehmen erzielen muss. Gelingt das nicht, können die

[1] Vgl. so noch § 24 BpO.

Beteiligten dem Bundesfinanzministerium den Sachverhalt zur abschließenden Entscheidung vorlegen.

2.2 Prüfungsinitiativrecht durch das Bundeszentralamt für Steuern

Der Bund konnte bis zu den Änderungen durch die Föderalismusreform I nach § 19 Absatz 1 FVG lediglich bei von den Ländern festgelegten und durchgeführten Außenprüfungen mitwirken. Erst durch die Vorschrift des § 19 Absatz 5 FVG, die durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz I mit Wirkung zum 12. September 2006 in Kraft getreten ist, erlangte der Bund ein eigenes Prüfungsinitiativrecht. Danach kann das Bundeszentralamt für Steuern die Prüfung von Betrieben durch die Landesfinanzbehörden verlangen. § 19 Absatz 5 FVG eröffnet dem Bundeszentralamt für Steuern vor allem die Möglichkeit, bei **Betrieben**, die bislang noch nicht auf den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder für eine Außenprüfung vorgesehen sind, Prüfungen vorzusehen und Regelungen zur Durchführung und zu Inhalten festzulegen. Darüber hinaus kann sich das Bundeszentralamt für Steuern in Fällen, in denen der Prüfungsgeschäftsplan eine Prüfung vorsieht, wie bisher nach § 19 Absatz 1 FVG beteiligen oder ein Prüfungsverlangen nach § 19 Absatz 5 FVG stellen und ebenso Regelungen zum Inhalt und zur Durchführung der Prüfung treffen.[2]

Nicht verbunden mit der Rechtsänderung war eine Anpassung der rechtlichen Befugnisse des Bundeszentralamtes für Steuern. Über die Übermittlung der Prüfungsgeschäftspläne der Länder hinaus sind die Länder nicht verpflichtet, dem Bundeszentralamt für Steuern ergänzende Informationen oder Daten weiterer Unternehmen zu übermitteln.

2.3 Ausweitung des Prüfungsinitiativrechtes auf „Einkunftsmillionäre“

Mit dem Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 10. August 2009 wurde der Anwendungsbereich des § 19 Absatz 5 FVG auf **alle Steuerpflichtigen erweitert, 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“).

---

[2] Hübschmann/Hepp/Spitaler, Kommentar zur Abgabenordnung, § 19 FVG, Rn 41.

3 Letztentscheidungskompetenz des Bundesfinanzministeriums

3.1 Geringe Fallzahl

Nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums erzielten die Landesfinanzbehörden mit dem Bundeszentralamt für Steuern in fünf Fällen kein Einvernehmen.

In drei Fällen habe das Bundeszentralamt für Steuern von der Neuregelung des § 19 Absatz 4 FVG Gebrauch gemacht und den Fall dem Bundesfinanzministerium vorgelegt. Bei den übrigen beiden Fällen sollte in einem Fall eine bundeseinheitliche Abstimmung herbeigeführt werden, da es sich um ein grundsätzliches Rechtsproblem mit Auswirkung auf andere Steuerfälle gehandelt habe. Im anderen Fall habe die Landesfinanzbehörde vor einer Befassung des Bundesfinanzministeriums zugesagt, die im Rechtsbehelfsverfahren vom Bundeszentralamt für Steuern nochmals geänderten Feststellungen zu übernehmen.

Nach Überprüfung durch den Bundesrechnungshof handelte es sich lediglich bei zwei der drei dem Bundesfinanzministerium zur Entscheidung vorgelegten Fälle um solche nach § 19 Absatz 4 FVG.

Im Hinblick auf die Neuregelung des § 19 Absatz 4 FVG führten Vertreter der Bundesbetriebsprüfung aus, dass bei Gesprächen mit den Landesfinanzbehörden oftmals schon der bloße Hinweis auf die Regelung ausreiche, um die Umsetzung der Feststellungen des Bundes bei der Auswertung des Prüfungsberichts oder deren Beibehaltung im Rechtsbehelfsverfahren zu erreichen. Die Fallzahl der dem Bundesfinanzministerium vorgelegten Fälle allein sei als Indikator für den Gebrauch der Neuregelung wenig aussagekräftig.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer früheren Prüfung fest, dass eine Landesfinanzbehörde sich über die Feststellungen des Bundeszentralamtes für Steuern hinwegsetzte, ohne das Bundeszentralamt für Steuern darüber zu informieren. Nur durch Zufall erfuhren die Bundesbetriebsprüfer von dem Vorgang und versuchten durch Einschaltung des Bundesfinanzministeriums einen Steuerschaden in Millionenhöhe für den Bund zu verhindern.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die geringe Anzahl von Fällen, in denen die Landesfinanzbehörden mit dem Bundeszentralamt für Steuern kein Einvernehmen erzielten, wirft die Frage auf, ob es tatsächlich so wenige Fälle gab oder ob die Landesfinanzbehörden das Bundeszentralamt für Steuern im Unklaren über die weitere steuerliche Behandlung der

Fälle ließen. Die Erkenntnis des Bundesrechnungshofes aus einer früheren Prüfung, bei der die Mitwirkungsrechte des Bundeszentralamtes für Steuern vorsätzlich missachtet wurden, legt den Schluss nahe, dass es weitere Fälle gibt, bei denen die Landesfinanzbehörden die Mitwirkungsrechte des Bundeszentralamtes für Steuern nicht beachteten.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für notwendig, dass das Bundeszentralamt für Steuern nach Abschluss seiner Mitwirkung eigeninitiativ zumindest stichprobenweise überprüft, wie die Landesfinanzbehörden die (ehemals) streitigen Fälle im weiteren Besteuerungsverfahren behandeln.

3.3 Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium hat in seiner Stellungnahme die Auffassung vertreten, eine Vorlage nach § 19 Absatz 4 FVG komme allein durch die betreffende Landesfinanzbehörde in Betracht. Da die Landesfinanzbehörde keine Entscheidung gegen die Position des Bundeszentralamtes für Steuern treffen könne, bestehe seitens des Bundeszentralamtes keine Veranlassung, den Fall dem Bundesfinanzministerium vorzulegen.

3.4 Abschließende Würdigung

Die o. g. Auslegung des § 19 Absatz 4 Satz 3 FVG durch das Bundesfinanzministerium folgt weder aus dem Wortlaut noch aus dem Gesetzeszweck. Vielmehr ist es aus den nachfolgenden Gründen geboten, dass auch das Bundeszentralamt für Steuern strittige Punkte dem Bundesfinanzministerium vorlegen können muss.

Wenn die Landesfinanzbehörden dem Bundesfinanzministerium die strittigen Fragen nicht vorlegen, muss das Bundeszentralamt für Steuern selbst dem Bundesfinanzministerium berichten können. Nur so ist gewährleistet, dass seine Rechte nach § 19 Absatz 4 FVG gewahrt bleiben. Daneben wäre es für das Bundesfinanzministerium ohne die erforderlichen Informationen schwierig, sein verfassungsrechtlich garantiertes Weisungsrecht nach Artikel 108 Absatz 3 i.V.m. Artikel 85 Absatz 3 GG wahrzunehmen.

Nicht zuletzt dient die eigenständige Vorlagemöglichkeit des Bundeszentralamtes für Steuern auch der Verfahrensbeschleunigung, um ggf. den sich wiederholenden Austausch der Argumente zwischen ihm und den Landesfinanzbehörden abzuschließen.

4 Prüfungsinitiativrecht des Bundes

4.1 Fehlende Prüfungsinitiativen

Nach Auskunft des Bundesfinanzministeriums habe das Bundeszentralamt für Steuern von September 2006 bis März 2011 in neun Fällen die Neuregelung des § 19 Absatz 5 FVG angewandt und Prüfungen initiiert.

Der Bundesrechnungshof prüfte diese Fälle. Nur bei drei dieser neun Fälle handelte es sich um solche nach § 19 Absatz 5 FVG, bei denen das Bundeszentralamt für Steuern die Prüfung initiierte. Diese drei Fälle betrafen ein Unternehmen. Der Bundesrechnungshof selbst wies das Bundesfinanzministerium bereits im Jahr 2010 aufgrund von Erkenntnissen aus einer eigenen Prüfung auf das Unternehmen hin und bat dringend um eine Prüfung durch das Bundeszentralamt für Steuern/Bundesbetriebsprüfung. Es drohte ein Steuerschaden für den Bund.

Bei den anderen sechs Fällen hatte das Bundeszentralamt für Steuern weder die Prüfung initiiert noch Regelungen zur Durchführung oder dem Inhalt der Prüfung bestimmt. Es handelte sich um reine Mitwirkungsfälle nach § 19 Absatz 1 FVG.

4.2 Betriebsdatei

Eine bundeseinheitliche Datei aller steuerpflichtigen (Groß-) Betriebe existiert nicht. Das Bundeszentralamt für Steuern unterhält daher eine eigene Betriebsdatei. Darin nimmt es alle Betriebe auf, die ihm über die Prüfungsgeschäftspläne der Länder bekannt sind. Das sind derzeit 28 376 von insgesamt 191 638 in Deutschland steuerlich erfassten Großbetrieben[3] (rund 15 Prozent).[4]

Die elektronische Übermittlung der Daten aus den einzelnen Prüfungsgeschäftsplänen der Länder an das Bundeszentralamt für Steuern ist uneinheitlich. Die Daten kommen in unterschiedlichen Formaten und mit unterschiedlicher Software beim Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnologie (ZIVIT) an. Datensätze fehlen häufig oder sind unvollständig. Deshalb müssen die Länderdaten beim Bundeszentralamt für Steuern zusätzlich kontrolliert und zeitaufwendig weiter bearbeitet werden. Auch erfolgen die Meldungen der Prüfungsgeschäftspläne der Länder an das Bundeszentralamt für Steuern nicht immer zeitgerecht.

---

[3] Bp-Statistik 2010.
[4] Stand: 16. Juni 2011.

So meldete eine Oberfinanzdirektion ihren Prüfungsgeschäftsplan für das erste Halbjahr 2010 schon am 24. November 2009 dem Bundeszentralamt für Steuern. Die letzten Prüfungsgeschäftspläne zweier Länder für den gleichen Zeitraum gingen Ende August 2010 beim Bundeszentralamt für Steuern ein.

Das Bundesfinanzministerium hat die Problematik auf der Besprechung der Referatsleiter/-innen Betriebsprüfung I/11 vom 25. bis 27. Januar 2011 mit dem Ziel einer verbesserten Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung angesprochen. Unter Hinweis auf die fehlenden technischen Möglichkeiten und bei Erstellung der Prüfungsgeschäftspläne noch nicht vorhandene Daten (AB-Nr.[5]; Prüfungsbeginn) wiesen die Länder die Verbesserungswünsche des Bundes zurück. Sie baten darum, dass sich das Bundeszentralamt für Steuern in den konkreten Einzelfällen an die jeweilige Landesfinanzverwaltung wendet. Alternative Möglichkeiten erörterten die Länder nicht.

4.3 Arbeitsgruppe im Bundeszentralamt für Steuern

Das Bundeszentralamt für Steuern hat zur Anwendung des § 19 Absatz 5 FVG durch die Bundesbetriebsprüfung am 2. April 2009 eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Am 30. September 2009 legte sie den Referatsleitern/-innen beim Bundeszentralamt für Steuern ihren Bericht vor. Der Bericht stellt die Neuregelungen dar und erläutert sie. Als Fazit zu den Datengrundlagen führt er aus: *„Der Datenbestand könnte kurzfristig durch direkte Informationen der Landesfinanzverwaltungen verbessert werden. Sicherzustellen wäre dabei, dass die Länder über die zur Prüfung vorgesehenen Steuerpflichtigen i. S. des § 193 AO hinaus, auch die nicht zur Prüfung vorgesehenen Betriebe mitteilen (insbesondere qualifizierte Absetzungen), die oberhalb der für das BZST vorgesehenen Meldegrenze liegen.*“

Der Bericht schließt mit dem Ausblick:

„Die Anwendungsmöglichkeiten des § 19 Absatz 5 FVG durch die Bundesbetriebsprüfung können nur dann effektiv genutzt werden, wenn

- *Die BundesBp eine belastbare Datengrundlage über alle Großbetriebe hat und*

[5] Auftragsbuchnummer im jeweiligen Prüfungsgeschäftsplan.

- *über die zusätzlichen personellen Ressourcen (Bundesbetriebsprüfer mit Konzern- und Großbetriebsprüfungserfahrung) verfügt, um zusätzliche Aufgaben zu übernehmen*."

4.4 Datengrundlage

Das Bundesfinanzministerium teilte dem Bundesrechnungshof zu Beginn seiner Prüfung im März 2011 mit, dass folgende Maßnahmen für eine verbesserte Datenbasis bei der Nutzung von § 19 Absatz 5 FVG angedacht seien:

- Einsatz des im Aufbau befindlichen bundeseinheitlichen Konzernverzeichnisses (Bukon)[6], das jedoch nur eine Übersicht über die letzte abgeschlossene Prüfung gibt. (Anmerkung: Bislang hat nur ein Bundesland Daten eingepflegt. Bis zum 30. Juni 2012 soll Bukon einschließlich Datenlieferung und Web-Oberfläche entsprechend dem in allen Ländern abgestimmten Nutzungskonzept flächendeckend im Einsatz sein).
- Mittel- bis langfristig: Nutzung der E-Bilanz.[7]
- Checklistenverfahren: Ein Referat der Bundesbetriebsprüfung erstellte branchenbezogene Überwachungslisten von Unternehmen in seinem Zuständigkeitsbereich. Diese dienen zur Kontrolle, ob das Land schon mit der Betriebsprüfung bei Unternehmen begonnen hat, die nach den jeweiligen Prüfungsgeschäftsplänen der Länder für eine Betriebsprüfung vorgesehen sind. Ist dies nicht der Fall, kann der Bund vom seinem Prüfungsinitiativrecht Gebrauch machen und eine Prüfung veranlassen. Das Checklistenverfahren ist als Vorstufe für eine Fallauswahl nach § 19 Absatz 5 FVG zu sehen.

---

[6] Nach § 33 BpO haben die Landesfinanzbehörden die für ein Verzeichnis der Konzerne erforderlichen Daten an das Bundeszentralamt für Steuern zur Aufnahme in eine zentrale Datenbank zu übermitteln. Das Verfahren hierzu sowie die Nutzung der Daten durch die Finanzbehörden der Länder werden vom Bundesfinanzministerium im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder geregelt.

[7] Nach § 5b EStG haben alle bilanzierungspflichtige Unternehmen ihre Jahresabschlüsse elektronisch an die Finanzverwaltung zu übermitteln (sog. E-Bilanz). Der erstmalige Anwendungszeitpunkt für die E-Bilanz wurde um ein Jahr verschoben. § 5b EStG ist erstmals verpflichtend anzuwenden für Wirtschaftsjahre, die nach dem 31.12.2011 beginnen. Nach einem Anwendungsschreiben vom 1. Juli 2011 beanstandet es die Finanzverwaltung zudem nicht, wenn im Erstjahr die Datensätze noch nicht wie vorgesehen übermittelt werden. Damit wird der Anwendungszeitpunkt faktisch erneut um ein Jahr verschoben.

Ferner merkte das Bundesfinanzministerium an „*Die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen sind aktuell noch nicht umgesetzt, befinden sich aber in Bearbeitung*."

Für die Initiierung von Prüfungen bei „Einkunftsmillionären" (Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften) nach § 19 Absatz 5 FVG hat das Bundeszentralamt für Steuern keine Datenbasis. Insbesondere kann die Bundesbetriebsprüfung nicht auf die Daten aus dem automatischen Informationsaustausch nach der EU-Zinsrichtlinie zurückgreifen. Nach § 9 Absatz 3 Zinsinformationsverordnung (ZIV) sind Adressaten der Meldungen die Landesfinanzverwaltungen, zusätzlich werden die Daten drei Jahre nach der Weiterübermittlung gelöscht (§ 9 Absatz 4 ZIV).

Auf die fehlende Datengrundlage machte das Bundeszentralamt für Steuern die Länder in der Referatsleiterbesprechung Betriebsprüfung I/11 aufmerksam. Es bat die Länder, künftig auch die Prüfungsgeschäftspläne der „Einkunftsmillionäre" sowie die Grundmenge aller dieser Fälle zu liefern. Von einer zügigen Umsetzung dieser Bitte geht das Bundeszentralamt für Steuern nicht aus.[8]

4.5 Personalausstattung

Zum 1. Juni 2007 betrug der Personalbestand des Bundeszentralamtes für Steuern/Bundesbetriebsprüfung ca. 140 Bundesbetriebsprüfer/-innen, die ca. 400 (Mit-) Prüfungen pro Jahr durchführten.[9]

Zum Stichtag 22. März 2011 belief sich der Personalbestand auf 180 Bundesbetriebsprüfer/-innen. Im Jahr 2010 wurden 608 Prüfungen abgeschlossen (ca. 3,4 Fälle/Prüfer).

4.6 Rechts- und Fachaufsicht durch das Bundesfinanzministerium

Außer im Bereich der Umsatzsteuer konnte der Bundesrechnungshof keine Initiativen des Bundesfinanzministeriums gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern/Bundesbetriebsprüfung feststellen, auf eine Anwendung des § 19 Absatz 5 FVG zu drängen. Gleiches gilt auch gegenüber den Ländern – bis auf seinen Vorstoß bei der Referatsleiterbesprechung Betriebsprüfung im Januar 2011 – für die

---

[8] Vgl. BZST „Projekt Premio/AP 1341" - 1. Meilensteinbericht zum Abschluss der Datenerhebung, S. 17.

[9] Vgl. BMF-Vorlage IV A 7 - O 1003/0 vom 1. Juni 2007.

Schaffung der notwendigen Datenzugriffsmöglichkeiten, um mehr Großbetriebe namhaft zu machen.

4.7 Würdigung

Das Bundeszentralamt für Steuern hat bisher kaum von dem neuen Prüfungsinitiativrecht Gebrauch gemacht. Zwei Faktoren spielen hierbei eine Rolle.

4.7.1 Datenbasis

Ziel der Neuregelung des § 19 Absatz 5 FVG ist die länderübergreifende Sicherung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Einheitlichkeit des Steuervollzugs sowohl bei mehreren Betrieben einer Branche als auch innerhalb eines Konzerns. Dies gilt insbesondere bei Prüfungen von Betrieben mit Auslandsbeziehungen und bei Prüfungen, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken.

Dieses Ziel kann das Bundeszentralamt für Steuern nur erreichen, wenn ihm die Betriebe bekannt sind und es aufgrund einer eigenen Konzeption/Risikoauswahl Prüfungen bestimmter Betriebe initiiert. Mit der beim Bundeszentralamt für Steuern zur Verfügung stehenden Datengrundlage kann dieses Ziel nur lückenhaft erreicht werden. Die vorhandene Betriebsdatei speist sich allein aus den Datenlieferungen durch die Prüfungsgeschäftspläne der Länder, die zum Teil unvollständig übermittelt werden. Andere Datenquellen hat das Bundeszentralamt für Steuern nicht. Dadurch verfügt es nicht über eine ausreichende Datengrundlage, um § 19 Absatz 5 FVG umfassend und im Sinne des Gesetzgebers zu nutzen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das Bundeszentralamt für Steuern allerdings bereits mit den bisherigen Daten Initiativen zur Nutzung des neuen Prüfrechts nach § 19 Absatz 5 FVG auf Basis seiner Betriebsdatei ergreifen können. Auch das Bundesfinanzministerium hätte hierauf hinwirken müssen. Es fehlt unverändert ein Konzept zur systematischen Anwendung der Vorschrift, das der Bundesrechnungshof schon im Jahr 2008 gefordert hatte. Seinen eigenen Bericht vom 30. September 2009 (vgl. Tz. 4.3) hätte das Bundeszentralamt für Steuern unter dem Gesichtspunkt der praktischen Umsetzung erweitern und fortschreiben müssen. Auch wenn derzeit nur die Betriebsdatei zur Verfügung steht, kann in einer Pilotphase mit diesen Daten eine „Risikoanalyse“ zur Namhaftmachung von Betrieben erprobt werden. Die inhaltlichen Überlegungen dazu stellte das Bundeszentralamt für Steuern zwar an. Es mangelt an der Umsetzung.

Den Optimismus des Bundesfinanzministeriums auf eine zeitnahe Verbesserung der Datengrundlage teilt der Bundesrechnungshof nicht. Ob das Projekt Bukon überhaupt bis Sommer 2012 abgeschlossen ist und alle Länder bis dahin ihre Daten übermittelt haben, ist fraglich. Selbst wenn dies der Fall ist, stehen dem Bundeszentralamt für Steuern nur wenig mehr Informationen zur Verfügung als heute. Die Nutzung der E-Bilanz durch das Bundeszentralamt für Steuern wäre mit einem direkten Datenzugriff des Bundes auf die Daten der Länder verbunden. Auch dies erachtet der Bundesrechnungshof aufgrund der bisherigen Haltung der Länder zu einer Optimierung der Datenbasis beim Bundeszentralamt für Steuern als nicht realistisch. Erforderlich ist eine rechtliche Verpflichtung der Länder, dem Bundeszentralamt für Steuern die für die Ausübung des § 19 Absatz 5 FVG erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen.

4.7.2 Personalausstattung

Das Bundeszentralamt für Steuern verfügt im Jahr 2011 über eine Personalausstattung, mit der eine stärkere Nutzung der neuen Prüfrechte möglich ist. Der vom Bundeszentralamt für Steuern seit Jahren genannte Vorbehalt, dafür seien zusätzliche personelle Ressourcen notwendig, ist nicht nachvollziehbar. Im Jahr 2011 verfügt das Bundeszentralamt für Steuern über 40 Prüfer/-innen mehr als im Jahr 2007. Für den Bundesrechnungshof ist offen und bislang durch Bundesfinanzministerium und Bundeszentralamt für Steuern unbeantwortet geblieben, ab welcher Personalausstattung mit der Nutzung der neuen Prüfrechte begonnen werden soll. Schon in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 13. August 2008 hat der Bundesrechnungshof das Argument der Personalausstattung für die fehlende Erstellung eines Konzepts zur systematischen Anwendung der Vorschrift nicht anerkannt.

Die Anwendung der neuen Prüfrechte setzt ggf. voraus, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Aufgabenschwerpunkte neu gewichten muss. Dies kann bedeuten, dass es bewusst auf Mitwirkungsprüfungen nach § 19 Absatz 1 FVG zugunsten von Initiativprüfungen nach § 19 Absatz 5 FVG verzichtet. Auf diese Weise könnten stärker die mit der Neuregelung verbundenen Zielen des Gesetzgebers nach Sicherstellung einer gleichmäßigen Besteuerung und eines einheitlichen Steuervollzugs sowohl bei mehreren Betrieben innerhalb einer Branche als auch innerhalb eines Konzerns verfolgt werden.

4.8 Empfehlung

4.8.1 Optimierung Datenzugriff

Der Bundesrechnungshof hält zur Verbesserung der Datengrundlage beim Bundeszentralamt für Steuern eine Rechtsänderung für erforderlich. Er schlägt deshalb vor:

Nach § 19 Absatz 5 Satz 1 FVG wird folgender Satz eingefügt „*Zur Ausübung dieses Benennungsrechtes kann das Bundeszentralamt für Steuern die Bereitstellung aller hierzu erforderlichen Informationen von den Landesfinanzbehörden verlangen; Art und Umfang werden durch BMF-Erlass geregelt*."

Um die Außenprüfung bei „Einkunftsmillionären" zu verbessern und der Bundesbetriebsprüfung auch die Nutzung der beim Bundeszentralamt für Steuern vorliegenden Daten aus dem automatischen Informationsaustausch nach der EU-Zinsrichtlinie zu gestatten, schlägt der Bundesrechnungshof vor:

Der § 9 Absatz 3 Zinsinformationsverordnung (ZIV) wird um folgenden Satz erweitert, „*Beträgt die Summe der Zinszahlungen i.S. von § 6 eines wirtschaftlichen Eigentümers oder einer Einrichtung i.S. von § 4 Absatz 2 in einem Meldezeitraum mehr als 250.000 Euro, so können diese Daten vom Bundeszentralamt für Steuern im Rahmen der Prüfungsmitwirkung (§ 5 Absatz 1 Nummer 1 FVG i.V.m. § 19 Absatz 5 FVG) verwendet werden*."

Da der Zeitraum der Datenspeicherung in § 9 Absatz 4 ZIV nur drei Jahre nach Weiterübermittlung beträgt und innerhalb dieses Zeitraums die Außenprüfung ggf. noch nicht begonnen wurde, sollte der Zeitraum entsprechend den Aufbewahrungspflichten nach § 147a Satz 1 AO verlängert werden.

4.8.2 Nutzung der neuen Prüfrechte

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundeszentralamt für Steuern auf, schon heute die neuen Prüfrechte stärker zu nutzen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Initiierung von Prüfungen nach § 19 Absatz 5 FVG. Er empfiehlt dem Bundeszentralamt für Steuern organisatorische Maßnahmen zu treffen, um auf Basis der vorhandenen Betriebsdatei die notwendige Risikoanalyse zur Ermittlung prüfungswürdiger Betriebe zu entwickeln und zu erproben. Dies bedingt, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Aufgabenschwerpunkte zugunsten der Regelung des § 19 Absatz 5 FVG ggf. neu gewichten muss.

4.9 Stellungnahme des Bundesfinanzministeriums

Nach Auffassung des Bundesfinanzministeriums fehlt dem Bundeszentralamt für Steuern zur Wahrnehmung der neuen Rechte des § 19 Abs. 5 FVG sowohl die erforderliche Datenbasis als auch die entsprechende Personalausstattung.

Der Zuwachs der Bundesbetriebsprüfung um 40 Prüfer/-innen sei in der Größenordnung von 27 Prüfern/-innen auf die Übernahme der Verwaltungskompetenz der Versicherungs- und Feuerschutzsteuer durch den Bund zurückzuführen. Die zusätzlichen 13 Prüfer/-innen für den Bereich der Mitwirkung an Außenprüfungen der Landesfinanzbehörden seien nach Einarbeitung erst nach drei bis fünf Jahren voll einsatzfähig. Die neu eingestellten Prüfer/-innen stellten ebenso wie die bereits vorhandenen erfahrenen Prüfer/-innen zunächst die Aus- und Fortbildung der eigenen Nachwuchskräfte sicher und übernähmen für diese Bediensteten eine Mentorenfunktion. Daneben würden erfahrene Prüfer/-innen auch als Dozenten eingesetzt, um den zunehmenden Schulungsbedarf von Betriebsprüfern/-innen zu decken.

Die vom Bundesrechnungshof erwähnte Betriebsdatei sei nicht geeignet, von dem neuen Prüfungsinitiativrecht Gebrauch zu machen. Sie enthalte ausschließlich Betriebe, die dem Bundeszentralamt für Steuern mit den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder übermittelt und mit wenigen Ausnahmen bereits geprüft würden. Das Bundeszentralamt für Steuern beabsichtige dennoch im Rahmen eines Pilotverfahrens, die Prüfung solcher Fälle zu initiieren, die zwar mit den Prüfungsgeschäftsplänen der Länder bekannt geworden seien, letztlich aber nicht durch die Landesfinanzbehörden geprüft würden. Die herbei gewonnenen Erkenntnisse zum Erfolg solcher Verfahren seien zu sammeln.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine effektive Nutzung des Prüfungsinitiativrechts eine erweiterte Datenbasis erfordert, stimme das Bundesfinanzministerium ausdrücklich zu.

4.10 Abschließende Würdigung

Der bloße Hinweis auf die fehlende Personalausstattung, der vom Bundesfinanzministerium seit Jahren vorgetragen wird, ist nicht zielführend. Wenn das Bundeszentralamt für Steuern für seine Aufgaben zu wenig Personal haben sollte, muss es seine Aufgaben kritisch würdigen und Schwerpunkte setzen. Die Nutzung des Initiativrechtes nach § 19 Absatz 5 FVG hat dabei eine zentrale Bedeutung

und sollte einen Schwerpunkt bilden. Angesichts der Anzahl der bislang vorliegenden Fälle hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob das Bundeszentralamt für Steuern die mit der Schaffung des § 19 Absatz 5 FVG bezweckten gesetzgeberischen Ziele auch in der Praxis umsetzen will.

Der Hinweis des Bundesfinanzministeriums, die Betriebsdatei beim Bundeszentralamt für Steuern enthalte nur aktuelle Betriebsprüfungsfälle der Länder, ist unzutreffend. Die Betriebsdatei enthält auch die Daten von Betrieben, die die Landesfinanzbehörden z. B. vor über zehn Jahren prüften. Es sind somit deutlich mehr Betriebe gespeichert als die Landesfinanzbehörden aktuell für eine Prüfung melden. Um in einer Pilotphase eine eigene Risikoanalyse für das Initiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG zu entwickeln, ist die Betriebsdatei ausreichend.

Das vom Bundesfinanzministerium angekündigte Pilotverfahren begrüßt der Bundesrechnungshof. Er vermisst jedoch einen klaren Zeitplan.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I hat das Bundeszentralamt für Steuern von einer der wesentlichen Neuregelungen, dem Prüfungsinitiativrecht nach § 19 Absatz 5 FVG, de facto keinen Gebrauch gemacht. Der Bundesrechnungshof hatte schon in seinem Bericht vom 13. August 2008 an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages das fehlende Konzept zur systematischen Anwendung der Vorschrift angemahnt.

Für die effektive Nutzung des § 19 Absatz 5 FVG muss die Datengrundlage beim Bundeszentralamt für Steuern deutlich verbessert werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dafür eine Rechtsänderung. Unabhängig davon sollte das Bundeszentralamt für Steuern schon jetzt die bisher bei ihm vorliegenden Daten nutzen, um in einer Pilotphase Anhaltspunkte für die Anwendung der Vorschrift zu gewinnen und zu erproben. Dies bedingt, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Aufgabenschwerpunkte zugunsten der Regelung des § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz ggf. neu gewichten muss.

Dr. Wartenberg Korn