

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 19

Organisation und Arbeitsweise der
Betriebsprüfungsstellen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Organisation und Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen (Kapitel 1201)

Die Betriebsprüfungsstellen sind seit mehreren Jahren unterbesetzt. Sie sind personell so auszustatten, dass sie die nötige Prüfungsfrequenz bei allen Betriebsgrößenklassen gewährleisten können. Die Betriebsprüfungsstellen brachten dem Fiskus das 7,4-fache dessen ein, was sie an Kosten verursachten.

1 Ausgangslage

Die Betriebsprüfung ist Teil der Außenprüfung der Finanzämter. Dieses besondere Verwaltungsverfahren dient dazu, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen. Wegen ihrer weiter reichenden Möglichkeiten stellt die Außenprüfung eine unentbehrliche Ergänzung für den Innendienst dar.

Die im Land eingerichteten Betriebsprüfungsstellen sind organisatorisch in die Betriebsprüfungs-Hauptstellen und das Zentrale Konzernprüfungsamt Stuttgart untergliedert. Sie sind für die Prüfung der Groß- und Mittelbetriebe einschließlich der verbundenen Klein- und Kleinstbetriebe zuständig.³ Das Zentrale Konzernprüfungsamt ist seit 2006 landesweit für die Betriebsprüfung der größten Unternehmen und Konzerne zuständig.

Die 2008 im Land durchgeführten Betriebsprüfungen brachten den öffentlichen Haushalten mehr als 2,2 Mrd. Euro Mehrsteuern.

Der Rechnungshof hatte die Betriebsprüfungsstellen zuletzt 1993 untersucht.⁴ Die damaligen Ergebnisse und die 2008 gewonnenen Erkenntnisse zur Amtsbetriebsprüfung⁵ waren Anlass, die Betriebsprüfung erneut zu betrachten. Aktuell haben wir die Organisation untersucht und ausgewählte Betriebsprüfungsberichte analysiert. Einbezogen wurden fünf Betriebsprüfungs-Hauptstellen und das Zentrale Konzernprüfungsamt Stuttgart.

³ Die Abgrenzungsmerkmale unterscheiden sich in ihrer Höhe abhängig von der Unternehmensart. So gelten zum Beispiel bei Handelsbetrieben seit Januar 2007 als Großbetriebe solche Unternehmen, die Umsatzerlöse von mehr als 6,5 Mio. Euro oder einen steuerlichen Gewinn von mehr als 250.000 Euro erwirtschaften. Als Mittelbetriebe gelten solche, die Umsatzerlöse von mehr als 800.000 Euro oder einen steuerlichen Gewinn von mehr als 50.000 Euro erwirtschaften.

⁴ Denkschrift 1994, Beitrag Nr. 17, Stand der steuerlichen Betriebsprüfung.

⁵ Denkschrift 2008, Beitrag Nr. 18, Organisation und Arbeitsweise der Amtsbetriebsprüfung. Die Amtsbetriebsprüfung ist für die Prüfung der Klein- und Kleinstbetriebe zuständig.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Kosten-Nutzen-Betrachtung

Die Betriebsprüfungsstellen erbrachten dem Fiskus etwa das 7,4-fache dessen, was sie an Kosten verursachten.

2.2 Arbeitslage

Die Arbeitslage bei den Betriebsprüfungsstellen hat sich in den letzten Jahren verändert: Die Zahl der zu prüfenden Betriebe hat zugenommen, die der Betriebsprüfer hat demgegenüber abgenommen.

2.2.1 Zahl der Betriebe

Die Fallzahlen in allen Betriebsgrößenklassen haben sich erhöht.

Tabelle: Entwicklung der Zahl der Betriebe in Baden-Württemberg

| Größenklasse | 1998 | 2009 | Veränderung |
|-----------------|---------------------|---------|-------------|
| Großbetriebe | 23.283 | 24.714 | +6,1 % |
| Mittelbetriebe | 103.622 | 109.963 | +6,1 % |
| Kleinbetriebe | 29.763 ¹ | 32.188 | +8,1 % |
| Kleinstbetriebe | 76.780 ¹ | 105.575 | +37,5 % |

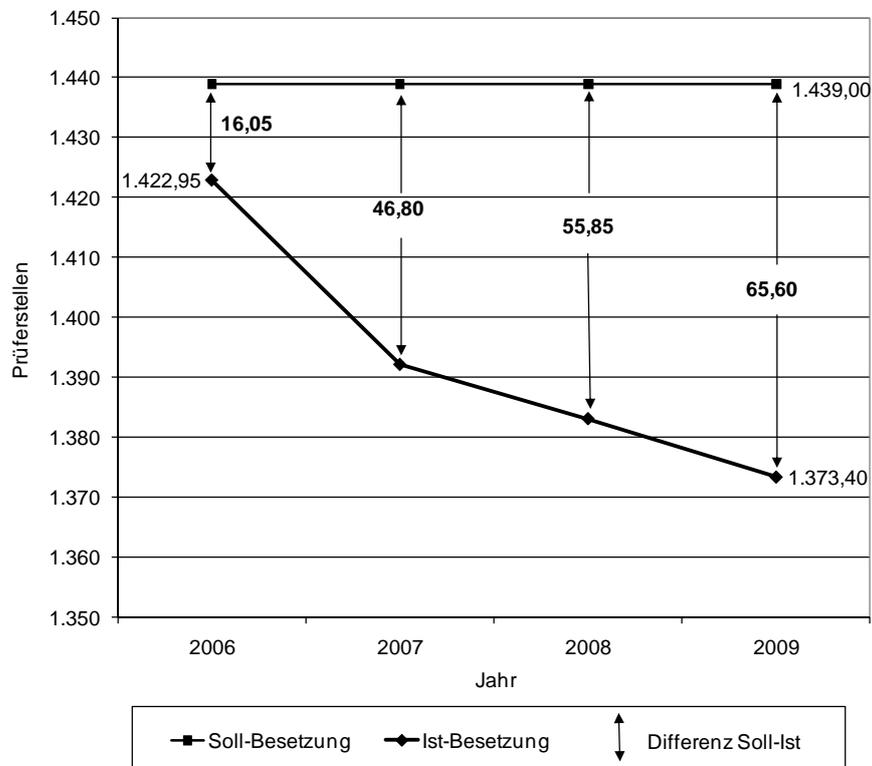
¹ Fallzahlen des Jahres 2002, da hinsichtlich der Klein- und Kleinstbetriebe im Zuständigkeitsbereich der Betriebsprüfungsstellen für frühere Jahre keine validen Zahlen vorliegen.

2.2.2 Personalausstattung

Die Oberfinanzdirektion hat die Zahl der notwendigen Betriebsprüfer mit 1.439 Stellen definiert. Die Betriebsprüfungsstellen waren zu keiner Zeit so besetzt, wie diese Sollvorgaben es vorsahen. Während 2006 gegenüber den Sollvorgaben lediglich 16 Prüfer fehlten, hat sich der Fehlbestand inzwischen bereits auf 65 erhöht. Dieser Fehlbestand ist bedenklich. Er entspricht dem Personalbedarf von sechs Betriebsprüfungs-Sachgebieten oder dem der zweitgrößten Betriebsprüfungs-Hauptstelle landesweit.

Abbildung 1 verdeutlicht, wie die Ist-Besetzung von der Soll-Besetzung 2006 bis 2009 abweicht.

Abbildung 1: Vergleich der Soll- und Ist-Besetzung



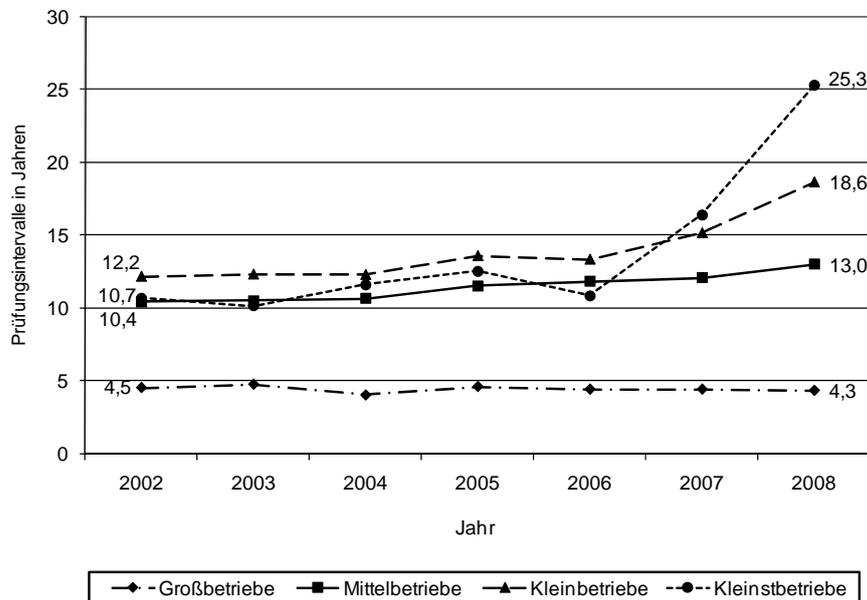
Wenn die gegenüber der Soll-Besetzung fehlenden 65 Prüfer in der Betriebsprüfung eingesetzt würden, könnte eine zusätzliche Effizienzrendite erzielt werden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Sollstärke rasch herzustellen.

Die Steuerverwaltung muss personalwirtschaftlich sicherstellen, dass diese Sollstärke gewährleistet ist, notfalls zulasten anderer Bereiche. Sie sollte zudem alle Anstrengungen unternehmen, das Arbeitsgebiet Betriebsprüfung für den Nachwuchs attraktiv zu gestalten.

2.2.3 Prüfungsintervalle

Bei den Großbetrieben ist es gelungen, die Prüfungsintervalle relativ konstant zu halten. Doch ging dies zulasten der anderen Größenklassen. Bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben hat die Zahl der Prüfungen erheblich abgenommen. Abbildung 2 zeigt die Veränderungen von 2002 bis 2008.

Abbildung 2: Durchschnittliche Prüfungsintervalle der Betriebsprüfungsstellen bei den Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben (in Jahren)



Der Landtag hat in seinem Beschluss von 1993⁶ einen Prüfungsturnus von acht Jahren für die Mittelbetriebe und von zehn Jahren für die Klein- und Kleinstbetriebe gefordert. Davon sind die durchschnittlichen Prüfungsintervalle bei den Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben weit entfernt. Zwar entspricht der Turnus in Baden-Württemberg dem Bundesdurchschnitt. Gleichwohl steigt mit wachsenden Prüfungsintervallen das Risiko, die Betriebe nicht mehr gleichmäßig zu besteuern. Keinesfalls hinnehmbar sind die großen Unterschiede innerhalb des Landes zwischen den einzelnen Betriebsprüfungs-Hauptstellen mit einer Bandbreite bis zu 27 Jahren bei den Mittelbetrieben.

2.2.4 Maßnahmen der Verwaltung, um die Arbeitslage zu verbessern

In den letzten Jahren hat die Verwaltung Wege gesucht, der verschlechterten Arbeitslage entgegenzutreten. Bei Mittelbetrieben, insbesondere aber auch bei Klein- und Kleinstbetrieben wurden zunehmend Prüfungen qualifiziert abgesetzt. Das bedeutet: Wenn ein Betriebsprüfer nach Durchsicht der Steuerakten den Eindruck gewinnt, es seien keine oder allenfalls unbedeutende Mehrsteuern zu erwarten, wird der Betrieb vom Prüfungsplan heruntergenommen. Eine Prüfung vor Ort findet dann nicht statt.

⁶ Siehe Landtagsdrucksache 11/3278.

Qualifizierte Absetzungen sind damit ein Mittel, die zu prüfenden Fälle risikoorientiert auszuwählen. Zwar zählen qualifizierte Absetzungen zu Recht nicht für die Prüfungsfrequenz. Doch gehen so die Fälle mit geringem oder keinem finanziellen Ergebnis beträchtlich zurück. Insoweit ist eine Steigerung der Effizienz eingetreten. Der Rechnungshof warnt jedoch davor, den Prüfungsturnus mit einem Verweis auf diese Effizienzsteigerung und die risikoorientierte Fallauswahl in seiner bisherigen Bedeutung zu relativieren. Dies gilt auch für die Frage, wie qualifizierte Absetzungen als Fallerledigung eingeordnet werden. Eine solchermaßen geänderte Sichtweise widerspricht der Hauptaufgabe der Betriebsprüfung, die Steuern gesetzmäßig und gleichmäßig festzusetzen und hierbei auch präventiv zu wirken.

Die Steuerverwaltung hat zudem zeitliche Vorgaben erarbeitet, die Prüfungsdauer zu verkürzen, und den Pilotversuch „Zeitnahe Betriebsprüfung“ gestartet. Zum Bündel der „Hilfs“-Maßnahmen zählt auch, dass die Prüfer der Zentralen Konzernprüfung mit den geprüften Unternehmen Prüfungsschwerpunkte vereinbaren. Solche Maßnahmen sind grundsätzlich sinnvoll. Sie dürfen jedoch nicht zu extensiv genutzt werden. Die Verwaltung darf durch diese Maßnahmen keinesfalls den Eindruck erwecken, alles im Griff zu haben. Das breit gefächerte Spektrum der Prüfungsfeststellungen zeigt, dass sowohl beim Zentralen Konzernprüfungsamt als auch bei den Betriebsprüfungs-Hauptstellen die Prüfungsabläufe nicht unbegrenzt verschlankt werden können, ohne hohe Steuerausfälle zu riskieren.

2.3 Organisation der Zentralen Konzernprüfung

Die Organisationsform der Zentralen Konzernprüfung hat sich bewährt. Es war daher richtig, deren Zuständigkeit auf das gesamte Land zu erweitern. Mittelfristig sollte auch die Spezialisierung nach Branchen auf den badischen Landesteil ausgeweitet werden. Wegen der festgestellten großen Vorteile der Zentralen Konzernprüfung sollte zudem deren sachliche Zuständigkeit ausgedehnt werden. Die Zentrale Konzernprüfung ist bisher für die Prüfung von Konzernen und Großbetrieben mit einem Umsatz von mindestens 500 Mio. Euro zuständig. Diese Grenze sollte mittelfristig auf 300 Mio. Euro herabgesetzt werden.

2.4 Behandlung von Einzelwertberichtigungen

Verschiedene Kreditinstitute nahmen Einzelwertberichtigungen nach Handelsrecht vor, die steuerrechtlich nicht anzuerkennen waren. Die Zentrale Konzernprüfung korrigierte die Steuerbilanzen entsprechend. Die Kreditinstitute passten ihre Bilanzierungspraxis bei den nachfolgenden Veranlagungen den Vorgaben der Betriebsprüfung nicht an. Dies darf nach Auffassung des Rechnungshofs nicht weiter hingenommen werden. Die Veranlagungsstellen der zuständigen Finanzämter haben dafür zu sorgen, dass die steuerlichen Bilanzen der Folgejahre an die Ergebnisse der Zentralen Konzernprüfung angepasst werden. Gegebenenfalls müssen die Kreditinstitute den Rechtsweg beschreiten.

2.5 Statistikaufzeichnungen

Bei der Analyse der Statistiken sind gravierende Eintragungsfehler zutage getreten. In einzelnen Jahren waren die Mehrergebnisse in dreistelliger Millionenhöhe zu hoch ausgewiesen. Die Steuerverwaltung hat inzwischen Maßnahmen ergriffen, um die Fehlerquelle abzustellen.

3 Zusammenfassende Bewertung

Zwischen der Zahl der zu prüfenden Betriebe und der Anzahl der Prüfer hat sich die Schere in den letzten Jahren immer weiter geöffnet. Die Steuerverwaltung kann den Mangel an Betriebsprüfern nicht dauerhaft durch „Hilfs“-Maßnahmen auffangen. Sie ist mit ihren bisherigen Maßnahmen an eine kritische Grenze gelangt. An diesen Stellschrauben kann nicht weiter gedreht werden, ohne dass hohe Steuerausfälle drohen und die Steuergerechtigkeit verletzt wird.

Die Betriebsprüfung ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Steuerverwaltung für die Komplexität des Steuerrechts nicht ausreichend gerüstet ist. Der Rechnungshof wiederholt seine Forderung, das Steuerrecht nachhaltig zu vereinfachen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, die Feststellungen des Rechnungshofs deckten sich im Wesentlichen mit den Erfahrungen der Verwaltung. Die meisten Empfehlungen habe es bereits aufgegriffen. Lösungen würden gesucht, wie die offenen Stellen nachhaltig mit Personal besetzt und wie die Prüfungsintervalle angeglichen werden können.

Die Forderung des Landtags von 1993 zur Bemessung der Prüfungsintervalle gehe über die Richtwerte auf Bundesebene hinaus. Die Finanzministerkonferenz habe 1997 unverbindlich empfohlen, die Prüfungsintervalle für die Großbetriebe auf 4 Jahre, für die Mittelbetriebe auf 8,4 bis 10,5 Jahre und für die Kleinbetriebe auf 14,4 bis 20 Jahre zu bemessen. Bei den Kleinstbetrieben sei auf eine Festlegung verzichtet worden. Es sei daher nicht angezeigt, im Land strengere Vorgaben zu machen. Aufgrund der Personal- und Fallzahlen seien aber auch diese Turnusempfehlungen seit einigen Jahren nicht mehr erreicht worden. Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Bandbreite bei den Prüfungsintervallen ein nicht mehr hinnehmbares Ausmaß erreicht hat.

Ob die Zuständigkeit der Zentralen Konzernprüfung erweitert wird, solle erst zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden. Zunächst solle die Stelle ihre Konsolidierungsphase abschließen und die Fälle zeitnäher prüfen können.

Das Finanzministerium möchte darauf hinwirken, dass die steuerlichen Bilanzen verschiedener Kreditinstitute hinsichtlich der Einzelwertberichtigungen an die Feststellungen der Zentralen Konzernprüfung angepasst werden.

5 Schlussbemerkung

Dem Beschluss des Landtags von 1993 zu den Prüfungsintervallen ist nach Auffassung des Rechnungshofs ein höherer Stellenwert beizumessen als den unverbindlichen Empfehlungen der Finanzministerkonferenz. Die Steuerverwaltung sollte sich daher an diesen Vorgaben orientieren.

Würde die Zuständigkeit der Zentralen Konzernprüfung auf die Konzerne und Großbetriebe mit einem Umsatz ab 300 Mio. Euro erweitert, könnte nicht nur die Prüfung dieser Unternehmen vereinheitlicht und verbessert werden. Auch die Betriebsprüfungs-Hauptstellen würden entlastet. Der Vorschlag des Rechnungshofs, die Zuständigkeitserweiterung mittelfristig umzusetzen, sollte daher nicht durch eine längere Beobachtungsphase verzögert werden.