

Finanzministerium

18. Groß- und Konzernbetriebsprüfung: Der Aufwand rechnet sich

Die Betriebsprüfungen haben in Schleswig-Holstein 2012 ein statistisches Mehrergebnis von 342 Mio. € erzielt. Mehr als die Hälfte der Summe entfiel auf die Groß- und Konzernbetriebsprüfungen, obwohl hier nur 12 % der Betriebsprüfer tätig sind.

Nur mit genügend qualifiziertem Personal ist die Groß- und Konzernbetriebsprüfung für die Zukunft gewappnet.

18.1 Gegenstand der Prüfung

Der LRH hat die Organisation und Arbeitsweise der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle beim Finanzamt Kiel-Nord (nachfolgend: Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle) geprüft. Diese Prüfung ergänzt die Prüfung „Organisation und Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen“.¹

Die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist landesweit zuständig für die Betriebsprüfung folgender Unternehmen:²

- gewerbliche Handelsbetriebe mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 100 Mio. €, Fertigungs- und andere Leistungsbetriebe sowie Freiberufler mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 32 Mio. €,
- Versicherungen mit Jahresprämieinnahmen von mehr als 40 Mio. €,
- Kreditinstitute mit einem Aktivvermögen von mehr als 200 Mio. € sowie
- Konzerne und sonstige verbundene Unternehmen, sofern eine Verbindung zu einem Betrieb der vorgenannten Kategorien besteht.

Für das Haushaltsjahr 2014 sind für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle im Stellenplan 4 Stellen für Sachgebietsleiter (Laufbahngruppe 2.2), 45 Stellen für Betriebsprüfer (Laufbahngruppe 2.1), 9 Stellen für Prüfungshelfer (Laufbahngruppe 1.2) und 3 Stellen für den Betriebsprüfungs-Innendienst (Laufbahngruppe 1.2) ausgewiesen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 20.

² Anlage 2 zur Landesverordnung über die Zuständigkeiten der Finanzämter in Schleswig-Holstein (FÄZustVO) vom 28.11.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 709, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 24.07.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 347.

18.2 Fiskalisch bedeutende Prüfungsfeststellungen

Die Qualität der Arbeit der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle lässt sich anhand ihrer Prüfungsfeststellungen beurteilen. Diese waren umfangreich, rechtlich anspruchsvoll und führten in der Regel zu hohen Steueranforderungen. Zwar lassen sich aus den Statistiken des Finanzministeriums die tatsächlich vereinnahmten Mehrsteuern nur bedingt ablesen. Denn die Mehrergebnisse nach Betriebsprüfung sind nicht in allen Fällen korrekt erfasst worden. Gleiches hatte der LRH bereits bei seiner Prüfung der Betriebsprüfungsstellen festgestellt. Zudem sind die erfassten Mehrergebnisse nicht gleichzusetzen mit den tatsächlichen, das heißt dauerhaft kassenwirksamen Mehrsteuern. Unberücksichtigt bleibt z. B., wenn nach Abschluss der Betriebsprüfung

- sich Mehrsteuern aufgrund von Rechtsbehelfen mindern oder
- Mehrsteuern wegen Insolvenz nur teilweise oder gar nicht gezahlt werden.

Die Aussagekraft der statistischen Mehrergebnisse ist somit begrenzt. Aus den Statistiken des Finanzministeriums lässt sich aber zumindest die fiskalische Bedeutung der hier geprüften Fälle ableiten: Die Betriebsprüfungsstellen in Schleswig-Holstein haben 2012 insgesamt statistische Mehrergebnisse von 341,8 Mio. € erzielt. Davon entfielen 179,5 Mio. € auf die von der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle durchgeführten Prüfungen - also mehr als die Hälfte. In ganz Schleswig-Holstein wurden 6.686 Betriebe geprüft, in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle davon 268, also 4 %.

Das **Finanzministerium** stimmt zu, dass die Aussagekraft der statistischen Mehrergebnisse begrenzt ist.

Den Finanzämtern sind 404 Stellen für Betriebsprüfer zugewiesen, der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle inklusive der Prüfungshelfer 54 Stellen. Damit erzielen 12 % der Betriebsprüfer mehr als die Hälfte der statistischen Mehrergebnisse. Wegen dieser großen fiskalischen Bedeutung sollte das Finanzministerium diese Dienststelle personell ausreichend ausstatten.

Das **Finanzministerium** kann diese Forderung nachvollziehen.

18.3 Mit guter Personalausstattung Steuerausfälle vermeiden

Der Personalbedarf der Steuerverwaltung wird vom Finanzministerium anhand der zu bearbeitenden Fallzahlen und des benötigten durchschnittlichen Zeitwerts pro Fall ermittelt. Diese Personalbedarfsberechnung wird in

Abständen für die gesamte Steuerverwaltung durchgeführt und zwischenzeitlich nach Bedarf punktuell angepasst. Nach der aktuellen Personalbedarfsberechnung sind der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle 45 Betriebsprüfer der Laufbahngruppe 2.1 zugewiesen.

Nach der letzten umfassenden Personalbedarfsberechnung sind die Fallzahlen in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle gestiegen. Das zugewiesene Soll an Betriebsprüfern wurde jedoch nicht angepasst. Hierdurch hat sich der Prüfungsturnus bereits verlängert. Angesichts der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung der hier geprüften Betriebe ist dies auf Dauer nicht sachgerecht. Denn diese Betriebe sind nahtlos zu prüfen. Liegt die letzte Betriebsprüfung längere Zeit zurück, verlängern sich der Prüfungszeitraum und damit die Prüfungsdauer entsprechend. Dies wiederum verlängert den Turnus zwischen den Prüfungen. Wird dieser zu lang, droht die Verjährung für die älteren Zeiträume. Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe können die Folge sein.

Bereits in der Vergangenheit reichte die Zahl der zur Verfügung stehenden Stellen im Stellenplan Kap. 05 05 nicht aus, um das nach Personalbedarfsberechnung ermittelte Personalsoll zuweisen zu können. Der LRH hatte bereits 2002 darauf hingewiesen, dass das angewandte Verfahren Mängel aufweist.¹ Diese bestehen zum Teil immer noch:

- Der Personalbedarf wird auf einen zurückliegenden Stichtag ermittelt und den Finanzämtern zu einem danach liegenden Zeitpunkt zugewiesen. Die Sollzuweisung ist somit bereits im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nicht mehr aktuell.
- Die umfangreichen Berechnungen suggerieren ein genaues Ergebnis. Außer Acht wird dabei jedoch gelassen, dass der rechnerisch ermittelte Personalbedarf nicht in voller Höhe zugewiesen wird. Er wird gekürzt, um ihn an die Zahl der im Haushalt vorhandenen Stellen anzupassen. Dies geschieht jedoch nicht für alle Dienststellen einheitlich.
- Es mangelt immer noch an Transparenz. Denn das rechnerisch ermittelte Soll einer Dienststelle wird weder dem Haushaltsgesetzgeber noch den Finanzämtern mitgeteilt. Die Entscheidungskriterien des Finanzministeriums für die Personalverteilung werden so bisher nicht deutlich.

Zurzeit wird die nächste umfassende Personalbedarfsberechnung auf den Stichtag 01.01.2014 durchgeführt. Für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist wichtig, dass dabei dem Fallzahlenzuwachs Rechnung getragen wird und Stellen bedarfsgerecht zugewiesen werden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 20.

Das **Finanzministerium** beabsichtigt, es zum Inhalt der Abstimmungsarbeiten im Anschluss an die Berechnungen zum Personalbedarf zu machen, inwieweit die gestiegenen Fallzahlen zu einer höheren Sollzuweisung führen werden.

18.4 **Aufwand rechnet sich**

Die qualitativen Anforderungen in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle sind angesichts der hier zu prüfenden Fälle hoch. Die Ausbildung bzw. Einarbeitung in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist zeitaufwendig. Bis Betriebsprüfer und Prüfungshelfer uneingeschränkt eigenständig prüfen können, vergehen zum Teil mehrere Jahre. Damit dies wirtschaftlich ist, muss das qualifizierte Personal möglichst lange gehalten werden. Hierfür muss der Stellenplan Beförderungschancen eröffnen.

Dem **Finanzministerium** ist es ein zentrales Anliegen, qualifiziertes Personal für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle zu gewinnen, zu erhalten und zu entwickeln.

In der Laufbahngruppe 2.1 stehen für das Endamt 34 Stellen der Besoldungsgruppe A 13 zur Verfügung. Damit sind genug Möglichkeiten gegeben, dieses Beförderungsamt mittelfristig zu erreichen. In der Laufbahngruppe 1.2 stehen 7 Stellen der Besoldungsgruppe A 9 zur Verfügung, jedoch sind nur 2 davon mit einer Amtszulage versehen. Die Zahl der Stellen A 9 mit Amtszulage ist aus rechtlichen Gründen begrenzt. Hierauf hat auch das **Finanzministerium** hingewiesen. Zudem sind nicht alle A 9-Funktionen mit einer entsprechenden Planstelle ausgestattet. So bleiben aber die Beförderungsmöglichkeiten für Prüfungshelfer der Besoldungsgruppen A 9 und in der Folge A 8 eingeschränkt. Sie müssten sich für ihr berufliches Fortkommen auf Ausschreibungen anderer Dienststellen bewerben. Damit gingen ihr Fachwissen und ihre Qualifikation für die Groß- und Konzernprüfungsstelle verloren. Dies gilt es zu vermeiden. Das Finanzministerium sollte daher prüfen, ob im Zuge des Projekts „Steuerverwaltung 2020“ weitere A 9-Stellen an die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle verlagert werden können. Dadurch könnte auch Spielraum dafür entstehen, zumindest eine weitere A 9-Stelle mit einer Amtszulage auszustatten. Denn gute Beförderungsmöglichkeiten können dazu beitragen, dass das eingesetzte Personal weiterhin so engagiert und motiviert ist wie zurzeit.

18.5 Prüfungsdauer noch nicht optimal

Zuletzt hat der LRH 1999¹ zur Arbeitsweise der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle festgestellt, dass es gerade hier vermehrt langandauernde Betriebsprüfungen gegeben hatte. Häufigster Grund für die lange Prüfungsdauer waren Unterbrechungen. Auch bei den nunmehr eingesehenen Fällen waren Unterbrechungen festzustellen. Die Gründe für die Unterbrechungen waren verschieden und nur teilweise nachvollziehbar.

Die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle strebt an, Betriebsprüfungen möglichst innerhalb von 24 Monaten abzuschließen. Sie wertet die Prüfungsdauer regelmäßig aus.

Tatsächlich hat nach Feststellungen des LRH eine Verkürzung der Prüfungsdauer stattgefunden. 2012 wurden z. B. 20 % der Prüfungen bereits innerhalb eines Jahres abgeschlossen. Allerdings ist das Ziel, alle Betriebsprüfungen kurzfristiger abzuschließen, noch nicht erreicht. Der LRH erwartet, dass die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ihre selbst gesetzten Vorgaben umsetzt und die durchschnittliche Prüfungsdauer weiter verkürzt.

¹ Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 16.