

20. Mehregebnisse der Betriebsprüfung: Mehr Schein als Sein

Das Finanzministerium hat in jüngster Zeit viel unternommen, um die Betriebsprüfung zu verbessern.

Die Qualität der Betriebsprüfung lässt sich nicht anhand der statistischen Mehregebnisse beurteilen. Denn diese hängen zu sehr vom Zufall ab. Sie bilden zudem nur teilweise tatsächliche Steuermehreinnahmen ab.

Die Arbeitsbedingungen für Betriebsprüfer müssen noch attraktiver werden, damit der Bedarf an Nachwuchskräften gedeckt werden kann.

20.1 Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlagen für die Außenprüfungen sind die Abgabenordnung (AO)¹ und die diese ergänzende Betriebsprüfungsordnung². Die gewerblichen Betriebsprüfungsstellen in den Finanzämtern (Betriebsprüfungsstellen) führen die Außenprüfungen durch. Geprüft wird insbesondere bei solchen Steuerpflichtigen, die einen gewerblichen Betrieb unterhalten oder freiberuflich tätig sind. Die Außenprüfung dient der Ermittlung der steuerlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen und soll die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherstellen.

20.2 Finanzministerium unternimmt viel

Das Finanzministerium hat in jüngster Zeit viel unternommen, um die Betriebsprüfung zu verbessern. Bei allen Verbesserungen muss aber bedacht werden, dass Neues auch Zeit braucht, um optimal zu wirken. So war ein häufig geäußerter Wunsch der Betriebsprüfer und Betriebsprüferinnen³: „Wir wollen einfach mal in Ruhe arbeiten.“ Die Grenze des Zumutbaren ist bei vielen Betriebsprüfern erreicht, bei manchen schon überschritten.

Unterstützt durch landesweite Arbeitsgruppen hat das Finanzministerium in den letzten Jahren u. a. Folgendes unternommen:

- Die Zusammenarbeit zwischen Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen wurde verbessert.

¹ §§ 193 bis 203 AO.

² Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung - Betriebsprüfungsordnung - (BpO 2000) vom 15.03.2000, BStBl. I, S. 358, zuletzt geändert durch Art. 1 der allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 20.07.2011, BStBl. I, S. 710.

³ Nachfolgend Betriebsprüfer genannt.

- Neue Prüfungstechniken wurden entwickelt.
- Die Einarbeitung der Betriebsprüfer wurde organisatorisch und inhaltlich verbessert.
- Die Betriebsprüfer wurden im Umgang mit IT besser unterstützt, z. B. durch den Einsatz von IT-Fachprüfern.
- Es wurde überlegt, wie die Betriebsprüfung für Nachwuchskräfte attraktiver werden kann (vgl. Tz. 20.4).

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die Veränderungen in der Betriebsprüfung Zeit bräuchten, um optimal wirken zu können. Der eingeschlagene Weg müsse fortgesetzt werden, um den gesetzlichen Auftrag weiterhin erfüllen zu können. Der **LRH** befürwortet, dass das Finanzministerium die Betriebsprüfung weiter verbessern will. Dies gilt auch für das Ziel, Personal flexibler einsetzen zu können. Dazu sollen regionale Betriebsprüfungseinheiten gebildet werden. Alle Veränderungen sind aber so vorzubereiten und umzusetzen, dass die Betriebsprüfungsstellen weder organisatorisch noch inhaltlich überfordert werden.

20.3 **Mehrergebnisse: Kein Maßstab für Wirtschaftlichkeit**

Als Maßstab für eine wirtschaftlich arbeitende Betriebsprüfung zieht das Finanzministerium die Mehrergebnisse heran. Mehrergebnisse ergeben sich als Unterschied zwischen festgestellten Steuern nach Außenprüfung und den Steuern vor Außenprüfung. Sie sind aber nicht geeignet, die Qualität der Arbeit der Betriebsprüfung abzubilden. Denn:

- Die Mehrergebnisse hängen vielfach von Zufällen ab.
- Der Präventionscharakter einer Betriebsprüfung wird nicht abgebildet.
- Die AO schreibt vor, gesetz- und gleichmäßig zu besteuern.¹ Dies setzt einer „Gewinnmaximierung“ durch möglichst hohe Mehrergebnisse Grenzen.
- Die Betriebsprüfung muss die Besteuerungsgrundlagen auch zugunsten des Steuerpflichtigen prüfen.²
- Die statistischen Mehrergebnisse sind nur teilweise auch tatsächliche Steuermehreinnahmen. Laut Statistik des Finanzministeriums erzielte die gewerbliche Betriebsprüfung (ohne die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle) 2010 ein Mehrergebnis von 158 Mio. €. Dieses Mehrergebnis entspricht aber nicht den tatsächlichen Steuermehreinnahmen. Das liegt daran, dass nach bundesweiter Vorgabe nicht die auf Dauer mehr gezahlten Steuerbeträge nach einer Betriebsprüfung zu erfassen sind. Erfasst werden stattdessen die Mehrsteuern, die sich aus dem Betriebsprüfungsbericht für den Prüfungszeitraum ergeben. Den Unterschied verdeutlichen die folgenden Beispiele:

¹ § 85 AO.

² § 199 Abs. 1 AO.

- Aus dem Prüfungsbericht ergeben sich Mehrsteuern von 100 T€. Der Steuerpflichtige ist mit dem Ergebnis nicht einverstanden und legt Einspruch ein. Dem Einspruch wird stattgegeben. Nunmehr sind nur noch 30 T€ Steuern zu entrichten. Statistisch erfasst werden dennoch 100 T€.
- Nach einer Betriebsprüfung mit einem Mehrergebnis von 20 T€ wird über das Vermögen des Steuerpflichtigen das Insolvenzverfahren eröffnet. Nach dessen Ende werden an Steuern nur 500 € gezahlt. Statistisch erfasst werden trotzdem 20 T€.

Die Mehrergebnisstatistik ist damit teilweise geschönt. Sie entspricht nicht der Realität. Es sollten künftig nur die tatsächlichen Mehrsteuern erfasst werden. Das **Finanzministerium** stimmt zu, dass die statistische Auswertung der Mehrergebnisse erst nach Eintritt der Rechtskraft und Kassensirksamkeit erfolgen sollte. Dazu seien entsprechende automationsgesteuerte Verfahren notwendig, die sich aber nur über Verbundlösungen innerhalb des KONSENS¹-Projekts realisieren ließen.

Das Finanzministerium sollte sich auf Bund-/Länder-Ebene für entsprechende Regelungen und Verfahren einsetzen.

Die Mehrergebnisse eignen sich aus o. g. Gründen auch nicht, um damit zu steuern. Für ein Controlling sollte gänzlich auf Kennzahlen mit Bezug zum Mehrergebnis verzichtet werden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass mehrergebnisorientierte Kennzahlen im Controlling zwar nicht die Qualität der Betriebsprüfung abbilden. Sie ermöglichen aber mittelbar eine Bewertung des für eine effiziente Aufgabenerledigung wichtigen Personaleinsatzes, der Prüfungsdurchführung, der Prüfungsdauer sowie einer qualifizierten und risikoorientierten Fallauswahl.

Der **LRH** bleibt dabei: Kennzahlen mit Mehrergebnisbezug eignen sich nicht, um damit zu steuern. Erzielte Mehrergebnisse beziehen sich auf die Vergangenheit. Da gesetz- und gleichmäßig zu besteuern ist, ist die Höhe künftiger Mehrergebnisse nur begrenzt beeinflussbar. Daher sollten Mehrergebnisse auch nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen sein. Die erforderliche qualifizierte und risikoorientierte Fallauswahl wird dadurch nicht ausgeschlossen.

20.4 **Nachwuchs dringend gesucht**

Es ist wichtig, qualifizierten Nachwuchs für die Betriebsprüfung zu gewinnen. Nur so kann der gesetzliche Auftrag der Betriebsprüfung erfüllt wer-

¹ **Koordinierte Neue Softwareentwicklung in der Steuerverwaltung.**

den. Denn bis 2030 werden über 60 % der heutigen Betriebsprüfer altersbedingt aus dem Dienst scheiden. Aufgrund sinkender Geburtenraten wird es immer schwieriger, qualifizierten Nachwuchs für die Steuerverwaltung und damit auch für die Betriebsprüfung zu gewinnen. Wegen der angespannten Haushaltslage wird es kaum möglich sein, gegenüber privaten Arbeitgebern finanziell zu punkten. Daher ist es umso wichtiger, mit anderen Mitteln die Attraktivität der Betriebsprüfung zu steigern. Hierfür wäre Folgendes sinnvoll:

- Die Anforderungen an Betriebsprüfer sind höher als auf vergleichbar bewerteten Dienstposten im Innendienst. Die gerechtfertigte Anerkennung bleibt den Betriebsprüfern aber häufig versagt. Das Finanzministerium sollte daher die Dienstpostenbewertungen im Innen- und Außendienst den unterschiedlichen Anforderungen anpassen.
- Familie und Beruf lassen sich durch Teilzeitbeschäftigung und Heimarbeit besser vereinbaren. Daher sollte beides uneingeschränkt ermöglicht und unterstützt werden.
- Betriebsprüfer sollten sich verstärkt spezialisieren. Hierzu zählt z. B. eine Spezialisierung nach Branchen, bestimmten Rechtsgebieten oder bestimmten Prüfungstechniken. Zudem ist es sinnvoll, mehr Prüfungen im Team durchzuführen. Für das Auswerten sollten Betriebsprüfungshelfer zur Verfügung stehen. Denn keiner kann sich auf allen Gebieten auskennen.
- Die Sachgebietsleitung einer Betriebsprüfungsstelle sollte nur übernehmen, wer genügend Erfahrung hat. Zudem sollte diese Aufgabe nicht nur kurzzeitig wahrgenommen werden. Entsprechende Werdegangsmuster sollten dies endlich sicherstellen. Der LRH verweist hierzu auf seine früheren Ausführungen.¹ Auch der Finanzausschuss hatte derartige Modelle befürwortet.²

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Arbeitsgruppe „Anforderungsorientierte Außenprüfung“ sich bereits intensiv mit der zukünftigen Ausgestaltung der Betriebsprüfungsstellen beschäftigt und dabei auch o. g. Punkte aufgegriffen habe. Es sei geplant, die Arbeitsgruppenergebnisse im Laufe dieses Jahres auf deren Umsetzbarkeit hin zu überprüfen. Eine Anpassung der Dienstpostenbewertung hält es nicht für erforderlich; die Tätigkeit und Leistung des Einzelnen in der Betriebsprüfung sei vielmehr mit der individuellen Beurteilung zu würdigen. Der **LRH** hält daran fest, dass die Dienstpostenbewertungen für alle Dienstposten im Innen- und Außendienst so angepasst werden sollten, dass sie die unterschiedlichen Anforderungen widerspiegeln.

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 23 der Bemerkungen 2007 des LRH, Landtagsdrucksache 16/1693.