



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Fehlentwicklungen beim Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/2)

Bonn, den 17. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung überdenken

Die Strategie des BMF zur personellen Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung (sog. Aufwuchs) geht nach mehr als 15 Jahren nicht auf. Fehlentwicklungen beeinträchtigen die Einsatzfähigkeit – eine Verbesserung ist nicht in Sicht. Der Bund muss dringend nachsteuern.

Worum geht es?

Im Jahr 2005 hatte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) entschieden, die Bundesbetriebsprüfung um 500 Prüfer/-innen zu verstärken. So wollte es die Mitwirkung des Bundes an Außenprüfungen der Länder steigern. Der Ausbau ist nach mehr als 15 Jahren aber immer noch nicht abgeschlossen: Der vereinbarte Personaltransfer aus den Ländern ist gerade einmal zur Hälfte vollzogen. Daneben haben sich hohe Vakanzen entwickelt. Beides beeinträchtigt die Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung.

Was ist zu tun?

Das BMF sollte seine Strategie für den Ausbau der Bundesbetriebsprüfung überdenken. Als Richtschnur für die personelle und organisatorische Entwicklung sollten neue Aufgabenziele dienen. Dabei muss das BMF eine realistische Personalplanung zugrunde legen und eine Lösung für das Vakanzenproblem finden. Dies bedingt, dass es klärt, inwieweit die Länder personelle Zusagen noch erfüllen. Das BMF sollte alsbald ein tragfähiges Konzept vorlegen und das Parlament beteiligen.

Was ist das Ziel?

Über wieviel und welches Personal die Bundesbetriebsprüfung verfügen muss, entscheidet sich ausschließlich nach den Anforderungen, die ihre Aufgaben stellen – kein Personalaufbau nach dem Motto „mehr ist besser“. Es besteht nur ein unvermeidbares Minimum an Vakanzen. Im Ergebnis: Die Bundesbetriebsprüfung ist uneingeschränkt einsatzfähig und zukunftsfähig aufgestellt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	9
1.1	Ursprüngliche Planung zur strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung	9
1.2	Abweichung durch Bund-Länder-Vereinbarungen zum Aufwuchsprozess	10
1.3	Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014	11
2	Sachstand	12
2.1	Aufwuchsprozess weiterhin nicht planmäßig	12
2.2	Personelle Verstärkung aus den Ländern stark verzögert	12
2.3	Eigener Prüfernachwuchs des Bundes	14
2.4	Einsatzfähigkeit des eigenen Prüfernachwuchses	15
2.5	Vakanzen	16
2.6	Struktureller Ausbau	17
2.7	Projekt EvaBp	17
3	Würdigung	18
4	Empfehlung	19
5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	20
6	Fazit und abschließende Würdigung	21

0 Zusammenfassung

Im Jahr 2005 hatte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) entschieden, die Bundesbetriebsprüfung beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) um 500 Prüfer/-innen zu verstärken (sog. Aufwuchs) und strategisch neu auszurichten. Dies sollte vor allem eine gleichmäßigere Besteuerung sicherstellen. Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie sich die Bundesbetriebsprüfung personell und strukturell entwickelt hat und ob der Aufwuchs umgesetzt ist. Er knüpft damit an seinen Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) aus dem Jahr 2014 an. Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Die ursprüngliche Planung des BMF sah vor, die neuen Prüfer/-innen aus dem Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung der Länder zu übernehmen. Der Aufwuchs sollte im Jahr 2006 beginnen und nach zehn Jahren beendet sein (Tz. 1.1).

Nach mehrjährigen Verhandlungen mit den Ländern gab das BMF diese Planung auf. Im März 2009 einigte es sich mit den Ländern stattdessen darauf, dass die Bundesbetriebsprüfung ihr Prüferpersonal in eigener Verantwortung aus- und fortbilden sollte. Für eine Übergangszeit verpflichteten sich die Länder, Personal beizusteuern und den Bund dadurch beim Aufwuchsprozess zu unterstützen. So sollten insgesamt 325 Bedienstete von den Ländern zum Bund wechseln – davon 100 erfahrene Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen. Beginnen sollte der Transfer nunmehr im Jahr 2010. Die verbleibenden 175 Bundesbetriebsprüfer/-innen sollte der Bund durch Ausbildung eigener Anwärter/-innen gewinnen. Der Aufwuchs sollte bis Ende 2018 abgeschlossen sein (Tz. 1.2).

- 0.2 Bereits in seinem Bericht an den Finanzausschuss aus dem Jahr 2014 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass sich der personelle Aufbau massiv verzögert hatte. Er forderte das BMF auf, den Aufwuchsprozess eingehend zu evaluieren, ggf. neu zu justieren und das Parlament zu beteiligen (Tz. 1.3).

Nach den aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich der Aufwuchs seit dem Jahr 2014 weiter verzögert (Tz. 2.1). Zwar hat der Bund seinen Teil der Aufwuchsvereinbarung mit der Zuführung eigener Anwärter/-innen erfüllt (Tz. 2.3). Der vereinbarte Personaltransfer aus den Ländern ist aber im Jahr 2021 gerade einmal zur Hälfte vollzogen (Tz. 2.2). Der eigene Prüfernachwuchs des Bundes ist erst bis zu zehn Jahre nach der Einstellung voll einsatzfähig (Tz. 2.4). Ungeachtet des fehlenden Prüfpersonals trieb das BZSt aber den strukturellen Ausbau der Bundesbetriebsprüfung voran: Es verdoppelte die Zahl der Prüfungsreferate auf 30 und richtete eine dritte Prüfungsabteilung ein (Tz. 2.6).

Im Ergebnis ist der Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung mehr als 15 Jahre nach der Ministerentscheidung zur strategischen Neuausrichtung immer noch nicht abgeschlossen. Der Bund hat die eigenen Ziele nicht erreicht.

- 0.3 Neben dem vereinbarten Aufwuchs entwickeln sich seit einiger Zeit massive weitere, zum Teil gegenläufige Personalveränderungen in der Bundesbetriebsprüfung: die verstärkte Zuführung eigener Anwärter/-innen des Bundes (Tz. 2.3) sowie eine Steigerung der Vakanzen (Tz. 2.5). Beides hat Einfluss auf Verlauf und Erfolg des Aufwuchsprozesses. So beeinträchtigt noch nicht aufgebautes Spezialwissen über Jahre die Qualität und Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung, die hohen Vakanzen mindern zusätzlich ihre Schlagkraft. Nach eigener Einschätzung des BMF und des BZSt wird sich die personelle Situation in den nächsten Jahren nicht wesentlich verbessern. Gleichwohl haben diese die Entwicklungen nicht in einen Gesamtzusammenhang gestellt. Stattdessen hielten sie an den bisherigen Zielgrößen fest.
- 0.4 Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist die unveränderte Fortführung der vor vielen Jahren begonnenen Maßnahmen zur personellen Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung in der zwischenzeitlich entstandenen Gemengelage überholter Annahmen und weiterer Personalveränderungen nicht mehr sachgerecht. Im Hinblick auf die Beratungen im Finanzausschuss im Jahr 2014 hätte das BMF den Ausschuss schon vor Jahren darüber informieren müssen, dass der Aufwuchsprozess weiterhin nicht wie geplant verlief und die Ziele in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können. Eine Befassung des Parlaments mit der strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung ist lange überfällig (Tz. 3).
- 0.5 Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung umfassend zu überprüfen und dabei auch die bisherigen Zielgrößen neu zu bewerten. Er empfiehlt dem BMF, zunächst konkrete Eckpunkte festzulegen, wie eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung in Zukunft ausgestaltet sein soll und mit wieviel und welchem Personal dies zu erreichen ist. Hierzu verweist er auch auf seine Berichte zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts und zur Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung.

Die neuen Anforderungen an die Aufgaben der Bundesbetriebsprüfung müssen Basis für die personelle und strukturelle Ausstattung sein. In diesem Zusammenhang muss das BMF auch prüfen, ob und in welchem Umfang Änderungen in der bestehenden Organisationsstruktur sowie eine Rückführung der derzeitigen Vakanzen erforderlich sind. Das BMF muss eine realistische Personalplanung zugrunde legen, um künftig hohe Vakanzen zu vermeiden. Sollte es nach wie vor eine weitere personelle Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung vorsehen, muss es vor allem klären, inwieweit und wann die Länder ihre personellen Zusagen gegenüber dem Bund noch erfüllen werden. Hierüber muss es ggf. eine neue Vereinbarung mit den Ländern treffen (Tz. 4).

- 0.6 Das BMF räumt die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel des Aufwuchsprozesses für die Bundesbetriebsprüfung ein. Es beabsichtigt, zusammen mit dem BZSt strukturelle Änderungen zu erarbeiten und umzusetzen, die ohne den ursprünglich angestrebten Personalaufwuchs auskommen. Die Abstimmung und Umsetzung dieser Maßnahmen nähmen einige Zeit in Anspruch (Tz. 5).

0.7 Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des BMF, gemeinsam mit dem BZSt eine Neustrukturierung der Bundesbetriebsprüfung aufgrund einer realistischen Personalplanung zu erarbeiten. Er vermisst jedoch einen klaren Zeitplan für Abstimmung und Umsetzung. Auch der Umfang der personellen und strukturellen Änderungen ist bislang wenig konkret.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, die personelle und strukturelle Ausstattung der Bundesbetriebsprüfung umfassend zu überprüfen und die bisherigen Zielgrößen des Aufwuchses neu zu bewerten. Er erwartet, dass das BMF nun zügig ein Gesamtkonzept zur künftigen Personal- und Organisationsstruktur der Bundesbetriebsprüfung vorlegt und den Deutschen Bundestag baldmöglichst beteiligt (Tz. 6).

1 Ausgangslage

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung die personelle Verstärkung (sog. Aufwuchs) der Bundesbetriebsprüfung beim BZSt und ihre Mitwirkung an Außenprüfungen der Länder untersucht. Er knüpft damit an seine Berichterstattung¹ aus dem Jahr 2014 an den Finanzausschuss an.

Der vorliegende Bericht behandelt die Fragen, wie sich die Bundesbetriebsprüfung personell und strukturell entwickelt hat und ob der Aufwuchs umgesetzt ist. In einem gesonderten Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Ausschuss darüber, ob die Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung an Prüfungen der Länder gesteigert werden konnte.² Zuvor hat er bereits zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 Finanzverwaltungsgesetz (FVG) durch die Bundesbetriebsprüfung berichtet.³ Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

1.1 Ursprüngliche Planung zur strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung

Im Jahr 2005 hatte das BMF entschieden, die Bundesbetriebsprüfung personell auszubauen und strategisch neu auszurichten. Hintergrund war, dass der Bund seine Stellung bei Außenprüfungen als nicht ausreichend stark ansah, um seine Interessen zu wahren und standort- und wirtschaftspolitisch motivierte Entscheidungen der Länder zu Lasten des Steueraufkommens des Bundes zu verhindern. Besondere Bedeutung hatten dabei Prüfungen bei Konzernen und Großbetrieben, da sie etwa 80 % aller Steuermehreinnahmen aus Außenprüfungen ergaben. Die Bundesbetriebsprüfung beteiligte sich nur an etwa 1 % aller Groß- und Konzernbetriebsprüfungsfälle (ca. 400 Fälle pro Jahr).

Bestandteile der geplanten Neuausrichtung sollten eine Verbesserung der Rechtsposition des Bundes im Betriebsprüfungsverfahren sowie ein Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung um insgesamt 500 Prüfer/-innen und weitere 75 Stellen im Bereich Organisation, Personal und Haushalt (OPH-Bereich) sein. Die neuen Prüfer/-innen sollten von den Ländern und dort aus dem Bereich der Groß- und Konzernbetriebsprüfung übernommen werden. Der Aufwuchs sollte im Jahr 2006 beginnen, sich über einen Zeitraum von zehn Jahren erstrecken (jährlich 50 Prüfer/-innen) und dementsprechend mit dem Jahr 2015 beendet sein. Er war unmittelbar mit dem Ziel verbunden, die Mitwirkungsquote an Prüfungen der Länder in Konzern- und Großbetrieben von 1 auf 5 % (d. h. auf 2 000 Fälle pro Jahr) zu steigern. Dies sollte

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 - 2012 - 0810, vom 14. März 2014, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2014-bericht-aufwuchs-der-bundesbetriebspruefung-beim-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/1), vom 17. März 2022.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2019 - 0113, vom 11. November 2020, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2020/nutzung-des-pruefungsinitiativrechtes-nach-19-absatz-5-fvg-durch-das-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

eine gleichmäßigere Besteuerung sicherstellen und die Informationsgewinnung des Bundes verbessern.

1.2 Abweichung durch Bund-Länder-Vereinbarungen zum Aufwuchsprozess

Die ursprüngliche Planung des BMF, den zusätzlichen Personalbedarf mit erfahrenen Betriebsprüfern/-innen aus den Ländern zu decken, war gegenüber den Ländern nach mehrjährigen Verhandlungen nicht durchsetzbar. Bund und Länder verständigten sich schließlich in der Föderalismusreformkommission II im März 2009 auf ein gemeinsames Vorgehen zur personellen Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung. Dabei gab der Bund seine ursprüngliche Planung auf. Er einigte sich mit den Ländern vielmehr darauf, dass die Bundesbetriebsprüfung ihr Prüferpersonal in eigener Verantwortung aus- und fortbilden sollte. Für eine Übergangszeit (2010 bis 2018) verpflichteten sich die Länder jedoch, Personal beizusteuern und den Bund dadurch beim Aufwuchsprozess zu unterstützen.

Bund und Länder definierten 2009 in einem Fachkonzept⁴ die fachlichen Anforderungen für die Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung und in einem Umsetzungskonzept⁵ deren Umfang und Ablauf. Das Umsetzungskonzept sah dazu vier Personaltranchen vor (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Vereinbarte personelle Verstärkung in vier Tranchen

Tranche	Inhalt	Umfang
1	42 Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen werden bis Ende 2010 an das BZSt abgegeben	42 Landesbeamte
2	Bis Ende 2015 wechseln 58 weitere (und damit insgesamt 100) Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen in möglichst gleichmäßigen Jahresraten von den Ländern zum Bund	58 Landesbeamte
3	Wechsel weiterer 50 Landesbeamter, die nicht aus der Groß- und Konzernbetriebsprüfung kommen (Amtsbetriebsprüfer, Veranlagungsbeamte, Inspektoren z. A.) bis Ende 2015	50 Landesbeamte
4	Wechsel von maximal 175 Landesbeamten, die nicht aus der Groß- und Konzernbetriebsprüfung kommen, bis Ende des Jahres 2018. Im gleichen Umfang bildet der Bund eigene Anwärter/-innen aus (d. h. 175 vom Land + 175 vom Bund)	175 Landesbeamte 175 Bundesanwärter/-innen
Gesamtsumme	325 Landesbeamte 175 Finanzanwärter/-innen des Bundes	500

Quelle: Umsetzungskonzept zum Bund-Länder-Fachkonzept vom 22. September 2009.

⁴ Bund-Länder Fachkonzept vom 21. April 2009.

⁵ Umsetzungskonzept zum Bund-Länder-Fachkonzept vom 22. September 2009.

Nach dem Umsetzungskonzept sollten somit nur 100 erfahrene Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen von den Ländern zum Bund wechseln – nunmehr beginnend im Jahr 2010. Darüber hinaus sagten die Länder weitere 225 Bedienstete aus anderen Bereichen zu. Die verbleibenden 175 Bundesbetriebsprüfer/-innen sollte der Bund durch Ausbildung eigener Finanzanwärter/-innen gewinnen.

Die personelle Verstärkung sollte bis Ende 2018 abgeschlossen sein (quantitativer Aspekt). Dabei ging der Bund aber davon aus, dass die volle Einsatzfähigkeit des neu eingestellten Personals in der Bundesbetriebsprüfung erst bis zu zehn Jahre nach der Einstellung erreicht sein würde (qualitativer Aspekt). Das BMF und das BZSt konkretisierten auf dieser Basis den strukturellen Ausbau der Bundesbetriebsprüfung und legten Anzahl und Einrichtung der Abteilungen und Referate sowie die Referatsstruktur fest. Danach sollte die strukturelle Endausbaustufe im Jahr 2016 erreicht sein.

1.3 Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014

Mit seinem Bericht⁶ zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung vom 14. März 2014 informierte der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss über Fehlentwicklungen. Er bemängelte, dass sich der personelle Aufbau massiv verzögert hatte. Wesentliche Annahmen, etwa die weitestgehende Übernahme von Personal aus der Groß- und Konzernbetriebsprüfung der Länder und die volle Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung im Jahr 2016, waren bereits mit dem Umsetzungskonzept aus dem Jahr 2009 weggefallen bzw. auf Ende 2018 verschoben.

Aufgrund seiner Feststellungen befürchtete der Bundesrechnungshof weitere Verzögerungen. Nach seiner Auffassung hätte das BMF die Vorgaben für den Aufwuchsprozess bereits im Jahr 2009 insgesamt in Frage stellen müssen, als feststand, dass die ursprüngliche Planung nicht durchführbar war. Der Bundesrechnungshof forderte das BMF auf, den Aufwuchsprozess eingehend zu evaluieren, ggf. neu zu justieren und stärker fachaufsichtlich zu steuern. In jedem Fall hielt er die Beteiligung des Parlaments für notwendig.

Das BMF lehnte es ab, den Aufwuchsprozess zu hinterfragen. Es sah keinen Anpassungsbedarf, da der Personalzulauf aus den Ländern nach Plan verlief.

Der Finanzausschuss beriet den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 2. Juli 2014. Er unterstützte die Forderungen des Bundesrechnungshofes und bat das BMF, ihn über den weiteren Fortgang beim Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung zu informieren.

⁶ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 1 - 2012 - 0810, vom 14. März 2014, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2014-bericht-aufwuchs-der-bundesbetriebspruefung-beim-bundeszentralamt-fuer-steuern>.

2 Sachstand

2.1 Aufwuchsprozess weiterhin nicht planmäßig

Der Aufwuchsprozess richtete sich in den Jahren 2014 bis 2020 nach dem Umsetzungskonzept und der Zulaufplanung aus dem Jahre 2009. Das BZSt informierte das BMF in jährlichen Sachstandsberichten über die Entwicklung des Personalzulaufs. Es wies darin auch auf die bestehenden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung hin. Dabei war erkennbar, dass der Aufwuchs weiterhin nicht planmäßig verlief.

Das BMF sah trotz dieser Hinweise keinen Anlass für Korrekturen. Es überprüfte weder den Umfang der personellen Verstärkung, noch prüfte es, ob der Aufwuchsprozess zeitlich weiter gestreckt werden sollte. Es informierte den Deutschen Bundestag nicht über die erneuten Verzögerungen.

2.2 Personelle Verstärkung aus den Ländern stark verzögert

Den Vereinbarungen aus dem Umsetzungskonzept sind die Länder nur zur Hälfte nachgekommen. Nach den jährlichen Sachstandsberichten des BZSt waren Ende 2018 erst 152 der 325 zugesagten Landesbediensteten zum BZSt gewechselt. In den Jahren 2019 und 2020, also nach dem Ende des Zulaufzeitraums, kamen nochmals wenige Bedienstete hinzu. Von den vereinbarten Zugängen standen Ende des Jahres 2020 immer noch 165 Bedienstete aus (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2

Tatsächliche personelle Verstärkung aus den Ländern bis 31. Dezember 2020

Personalzulauf		Tranche	Vereinbarter Zulauf	Tatsächlicher Zulauf	Abweichung
Groß- und Konzernbetriebsprüfer/-innen der Länder	1		42	42	0
	2		58	37	-21
Amtsbetriebsprüfer/-innen, Veranlagungsbeamte/-innen, Inspektoren/-innen der Länder	3		50	47	-3
	4		175	34	-141
Summe			325	160	-165

Quelle: BMF, BZSt.

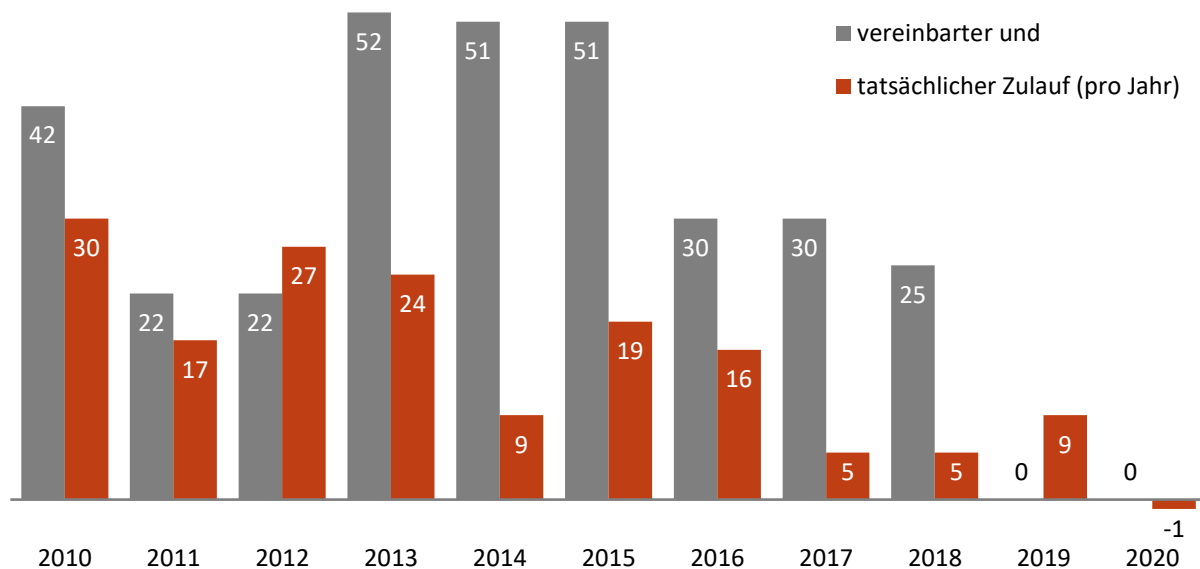
Die Sachstandsberichte des BZSt erfassten in den Zulaufzahlen alle Versetzungen von Landesbediensteten zum Bund. Soweit Bedienstete nach ihrer Versetzung wieder in den Landesdienst zurückkehrten oder ihre Tätigkeit beim BZSt aus anderen Gründen beendeten, führte dies zu keiner Korrektur der Zulaufzahlen. Diese Abgänge gingen damit in vollem Umfang zu Lasten des Bundes und erhöhten die personellen Vakanzen der Bundesbetriebsprüfung. Nach Auskunft des BZSt waren in den Jahren 2013 bis 2020 insgesamt 11 Abgänge nach Versetzungen zu verzeichnen.

Die personelle Verstärkung aus den Ländern sollte sich nach dem Umsetzungskonzept auf die Jahre 2010 bis 2018 verteilen. Das BZSt forderte das Personal entsprechend der festgelegten Tranchen bei den Ländern an. Der Zulauf verlief jedoch von Beginn an nicht vereinbarungsgemäß. So war die Abgabe der ersten Tranche von 42 Groß- und Konzernbetriebsprüfern/-innen statt im Jahr 2010 erst 2013 abgeschlossen. Bei der Besetzung der Tranchen 2 bis 4 blieben die Länder mehr und mehr hinter den Vereinbarungen zurück (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Personalzulauf aus den Ländern bleibt hinter den Vereinbarungen zurück

Die Länder haben in den Jahren 2010 bis 2020 von den – in Summe – vereinbarten 325 Bediensteten erst 160 Bedienstete an das BZSt abgegeben.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMF, BZSt.

Trotz der erheblichen Verzögerungen ging das BMF noch im August 2016 davon aus, dass die Aufstockung der Bundesbetriebsprüfung planmäßig mit dem Jahr 2018 abgeschlossen

werden könne. Es wies die Länder mehrfach auf ihre Verpflichtungen aus dem Umsetzungskonzept hin.

2.3 Eigener Prüfernachwuchs des Bundes

Seit dem Jahr 2010 bildet der Bund seinen eigenen Prüfernachwuchs für den gehobenen Dienst aus. Die duale Ausbildung findet in den Ländern statt und dauert drei Jahre. So wurden im Jahr 2013 die ersten Absolventen/-innen in die Bundesbetriebsprüfung übernommen. Angesichts der Ungewissheit, ob der vorgesehene Personalaufwuchs mit erfahrenen Landesbediensteten zu erreichen ist, setzte der Bund bald verstärkt auf die eigene Ausbildung. Nach den jährlichen Sachstandsberichten führte das BZSt bis Ende 2018 statt der im Umsetzungskonzept vorgesehenen 175 bereits 292 eigene Anwärter/-innen der Bundesbetriebsprüfung zu. In den Jahren 2019 und 2020 kamen weitere 18 hinzu. Bis Ende 2020 übernahm das BZSt damit 135 eigene Anwärter/-innen mehr in die Bundesbetriebsprüfung als im Umsetzungskonzept vorgesehen (vgl. Tabelle 3). Parallel dazu hielt der Bund aber weiterhin an Gesprächen mit den Ländern fest, um weitere Abgabeyesagen zu erhalten.

Tabelle 3

Übernahme eigener Anwärter/-innen in die Bundesbetriebsprüfung bis 31. Dezember 2020

	Vereinbarter Zulauf	Tatsächlicher Zulauf	Abweichung
Eigene Anwärter/-innen des Bundes (Tranche 4)	175	310	+135

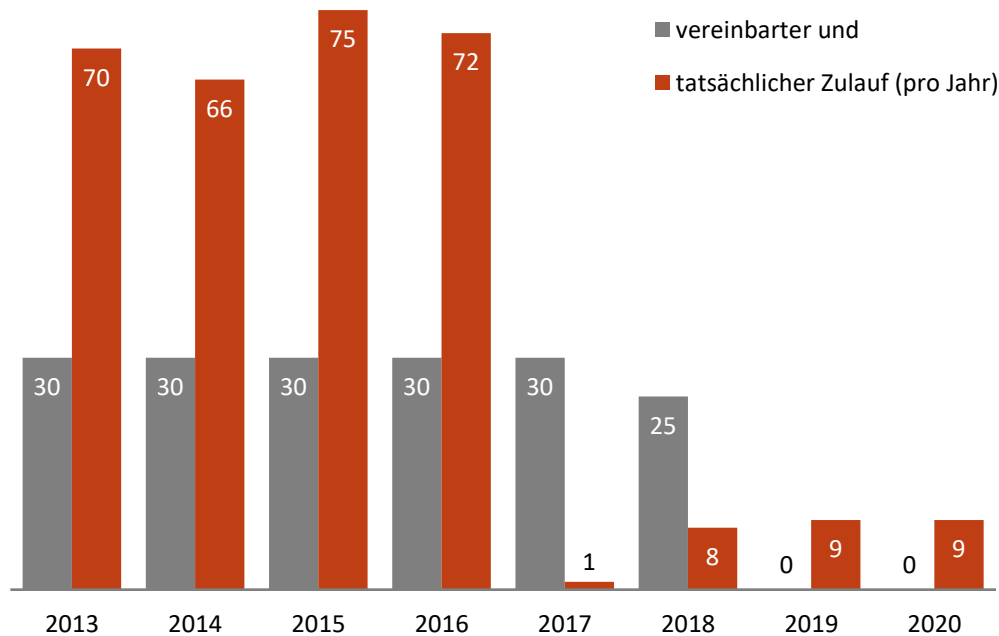
Quelle: BMF, BZSt.

Die Übernahme des vom Bund ausgebildeten Prüferpersonals in die Bundesbetriebsprüfung sollte sich nach dem Umsetzungskonzept mit 30 Bediensteten pro Jahr gleichmäßig auf die Jahre 2013 bis 2018 verteilen. Tatsächlich fand in den ersten vier Jahren ein verstärkter Zulauf mit durchschnittlich 70 Bediensteten statt. Seit dem Jahr 2017 sind die Zahlen des eigenen Prüfernachwuchses rückläufig (vgl. Abbildung 2). Dieser Rückgang war zum einen darauf zurückzuführen, dass das BZSt Absolventen/-innen, die für die Bundesbetriebsprüfung geeignet waren, vorrangig in den Abteilungen „Steuer“ und „Querschnitt“ einsetzte, um den dortigen Stellenbedarf zu decken. Zum anderen schränkten die Länder ihre Ausbildungskontingente gegenüber dem Bund in den Jahren 2014 bis 2018 ein. Darüber hinaus bemängelte das BZSt die abnehmende Qualität der Bewerber/-innen auf die Ausbildungsplätze des Bundes, die ursächlich dafür sei, dass die Ausbildung in einer zunehmenden Zahl von Fällen nicht erfolgreich abgeschlossen worden sei.

Abbildung 2

Übernahme eigener Anwärter/-innen höher als geplant

Der Bund hat über einen Zeitraum von acht Jahren 135 Anwärter/-innen mehr in die Bundesbetriebsprüfung übernommen als mit den Ländern vereinbart.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BMF, BZSt.

Die Sachstandsberichte des BZSt erfassten in den Zulaufzahlen alle Übernahmen von erfolgreich ausgebildeten Anwärter/-innen in die Bundesbetriebsprüfung. Wenn diese nach ihrer Übernahme in den Innendienst des BZSt wechselten oder ihre Tätigkeit in der Bundesbetriebsprüfung aus anderen Gründen beendeten, führte dies zu keiner Korrektur der Zulaufzahlen. Nach Auskunft des BZSt waren in den Jahren 2013 bis 2020 insgesamt 51 entsprechende Abgänge zu verzeichnen. Diese Abgänge erhöhten die personellen Vakanzen der Bundesbetriebsprüfung.

2.4 Einsatzfähigkeit des eigenen Prüfernachwuchses

Die Anwärter/-innen des Bundes müssen bis zu einem Einsatz in der Bundesbetriebsprüfung zunächst die dreijährige Ausbildung im Land und danach eine sechsmonatige Tätigkeit in den verschiedenen Abteilungen der Bundesbetriebsprüfung durchlaufen. Anschließend werden sie abermals in den Ländern über einen Zeitraum von 27 Monaten zu Groß- und Konzernprüfer/-innen fortgebildet. Frühestens nach weiteren sechs Monaten Einarbeitungszeit im BZSt erhalten sie ihre ersten Prüfungsfälle. Während der Fortbildungs- und Einarbeitungszeit stehen ihnen erfahrene Bundesbetriebsprüfer/-innen als Mentoren zur Seite. Um notwendiges Spezialwissen aufzubauen sind weitere Fortbildungsmaßnahmen erforderlich. Aufgrund des umfangreichen Aus- und Fortbildungsprogramms stand der Prüfernachwuchs somit

frühestens sechs bis sechseinhalb Jahre nach der Einstellung für einen Einsatz in der Bundesbetriebsprüfung zur Verfügung.

Für eine eigenständige Prüfung von Großbetrieben und Konzernen bedurfte es nach Auffassung des BZSt zudem regelmäßig noch mehrjähriger Prüfungserfahrungen. So ging das BZSt davon aus, dass die volle Einsatzfähigkeit des Prüfernachwuchses erst bis zu zehn Jahre nach der Einstellung erreicht ist. In dieser Zeit sei erfahrenes Personal mit der Betreuung und Einarbeitung gebunden. So hätten zum Beispiel die 70 Anwärter/-innen des Einstellungsjahrgangs 2010 der Bundesbetriebsprüfung tatsächlich erst im Jahr 2016 zur Verfügung gestanden und seien erst im Jahr 2020 voll einsatzfähig gewesen.

2.5 Vakanzen

BMF und BZSt bezifferten den angestrebten Stellenbestand (Planstellen-Soll) der Bundesbetriebsprüfung auf der Grundlage des Umsetzungskonzepts aus dem Jahr 2009 für die Prüfungsreferate auf insgesamt 656 Planstellen, davon 538 im gehobenen Dienst und 118 im höheren Dienst. Im Prüfungsinendienst einschließlich des OPH-Bereichs belief sich das Planstellen-Soll auf insgesamt 85. Die Planstellen waren im Stellenplan des BZSt berücksichtigt.

Von den ausgewiesenen Planstellen waren am 31. Dezember 2019 in den Prüfungsreferaten insgesamt 128 unbesetzt. Im Jahr 2020 erhöhten sich die Vakanzen um 13 auf insgesamt 141 (vgl. Tabelle 4). Dadurch stieg die Vakanzenquote bis zum 31. Dezember 2020 auf 21,49 %. Im Prüfungsinendienst einschließlich des OPH-Bereichs waren Ende Dezember 2020 lediglich 9 Planstellen nicht besetzt.

Tabelle 4

Stand der Vakanzen in der Bundesbetriebsprüfung

	Nicht besetzte Planstellen am 31. Dezember 2019	Nicht besetzte Planstellen am 31. Dezember 2020	Ist-Besetzung Planstellen am 31. Dezember 2020	Soll-Stellenbestand am 31. Dezember 2020
Prüfungsreferate gehobener Dienst	88	104	434	538
Prüfungsreferate höherer Dienst	40	37	81	118
Prüfungsreferate gesamt	128	141	515	656
Prüfungsinendienst und OPH-Bereich	9,5	9	75,5	84,5
Betriebsprüfung gesamt	137,5	150	590,5	740,5

Quelle: BMF, BZSt.

Das BMF und das BZSt rechnen nicht mit einem schnellen Abbau der Vakanzen. Die Bereitschaft der Länder, Personal an den Bund abzugeben, sei weiterhin äußerst gering. Die Personalgewinnung für die Bundesbetriebsprüfung gestalte sich wegen der speziellen fachlichen Anforderungen und der Anforderungen an die Bereitschaft zu Dienstreisen zunehmend schwieriger. So könne der Bund auch über den eigenen Prüfernachwuchs den Bedarf in den nächsten Jahren nicht vollständig decken. Von den Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung sei neben dem gehobenen Dienst zunehmend auch die Besetzung des höheren Dienstes auf der Ebene der Prüfungsreferenten betroffen. BMF und BZSt intensivierten die Maßnahmen zur Personalgewinnung. Dabei verringerten sie in den Stellenausschreibungen die fachlichen Anforderungen an die Bewerber/-innen. Sie beabsichtigten hingegen nicht, das Planstellen-Soll anzupassen.

2.6 Struktureller Ausbau

Den strukturellen Ausbau der Bundesbetriebsprüfung richteten BMF und BZSt an dem Umsetzungskonzept aus dem Jahr 2009 und dem auf dieser Grundlage bezifferten Planstellen-Soll von 656 Betriebsprüfern/-innen aus. So war eine Verteilung des Personals auf drei Abteilungen mit insgesamt 30 Prüfungsreferaten vorgesehen. Im Endausbau sollten die Referate mit einer identischen Referatsstärke und einer Leitungsspanne von 1:20 ausgestattet sein. Das BZSt stockte die Prüfungsabteilungen demgemäß in den Jahren 2010 bis 2019 mit Zustimmung des BMF sukzessive von 15 auf 30 Prüfungsreferate⁷ auf und richtete im Jahr 2017 eine dritte Prüfungsabteilung ein. Diese Maßnahmen waren Ende des Jahres 2019 weitgehend abgeschlossen. Aufgrund der hohen Vakanzen fehlten den Prüfungsreferaten aber durchschnittlich 4,7 Bedienstete.

2.7 Projekt EvaBp

Im Dezember 2018 beauftragte das BZSt die Projektarbeitsgruppe „EvaBp“⁸ damit, die bis dahin vorliegende Personalbedarfsberechnung für die Bundesbetriebsprüfung zu evaluieren und unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen fortzuschreiben. In ihrem Abschlussbericht sah die Projektarbeitsgruppe insbesondere vor, die Aufgaben der Prüfungsreferate und des Prüfungsinwendienstes an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, um dort weitgehend gleiche Mitwirkungsichten realisieren zu können. Auf dieser Grundlage ermittelte sie den referatsbezogenen Personalbedarf. Der benötigte Gesamtpersonalbedarf im Prüfungsbereich belief sich danach auf 680 Planstellen, davon 567 Planstellen im gehobenen Dienst und 113 Planstellen im höheren Dienst. Der Bedarf lag damit um 24 Stellen höher als der im Stellenplan ausgewiesene Soll-Bestand von 656 Planstellen (vgl. Tz. 2.5).

⁷ 23 Branchenreferate und 6 Sonderprüfungsreferate (Joint-Audit, IT-Fachprüfung, Betriebliche Altersversorgung, Lohnsteuer-Außenprüfung). Außerdem ein Prüfungsreferat für die Versicherungssteuer und Feuerchutzsteuer.

⁸ Projekt „Evaluation der Personalbedarfsberechnung und -aufstockung der Bundesbetriebsprüfung (Fort-schreibung 2019 - EvaBp)“.

Die Arbeitsgruppe befasste sich nicht mit der ungünstigen Situation bei der Personalgewinnung und den erheblichen personellen Vakanzen. Vielmehr gingen die Planungen des strukturellen Ausbaus der Bundesbetriebsprüfung stets von einer Vollbesetzung aus. Auch die Frage, wie eine hohe Qualität der Prüfung angesichts des Missverhältnisses von erfahrener Prüferpersonal und Nachwuchskräften gesichert werden kann, wurde nicht thematisiert. Das BZSt begründete dies mit dem Auftrag der Projektarbeitsgruppe.

Im September 2019 legte die Projektarbeitsgruppe ihren Abschlussbericht vor. Das BMF erhielt den Bericht vom BZSt zur Kenntnis, eine ausdrückliche Reaktion hierauf blieb jedoch aus. Es äußerte sich dazu nicht. Gleichwohl ging das BZSt davon aus, dass das BMF den Bericht inhaltlich gebilligt habe.

3 Würdigung

Die im Jahr 2010 bereits verspätet begonnene personelle Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung beim BZSt hat sich seit dem Bericht des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2014 weiter verzögert. Sie war auch im Jahr 2021 noch nicht vollständig umgesetzt. Zwar hat der Bund seinen Teil der Aufwuchsvereinbarung mit der Zuführung eigener Anwärter/-innen erfüllt. Der vereinbarte Personaltransfer aus den Ländern ist aber gerade einmal zur Hälfte vollzogen. Damit ist der Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung mehr als 15 Jahre nach der Entscheidung zur strategischen Neuausrichtung immer noch nicht abgeschlossen. Festzuhalten bleibt: Der Bund hat die eigenen Ziele nicht erreicht. Auch die mit dem Aufwuchs verbundenen Erwartungen, die Bundesbetriebsprüfung stärker an Betriebsprüfungen der Länder zu beteiligen und die Effizienz der Prüfungen zu verbessern, haben sich nicht erfüllt. Hierauf hat der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss in einem gesonderten Bericht zur Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung hingewiesen.⁹

Seit geraumer Zeit entwickeln sich neben dem Aufwuchsprozess gemäß den Bund-Länder-Vereinbarungen massive weitere Personalveränderungen in der Bundesbetriebsprüfung. Auf der einen Seite steht die verstärkte Zuführung eigener Anwärter/-innen des Bundes und auf der anderen Seite – etwa durch erhebliche Abgänge verursachte – Vakanzen. Beides hat Einfluss auf Verlauf und Erfolg des Aufwuchsprozesses. Gleichwohl haben BMF und BZSt diese Entwicklungen nicht in einen Gesamtzusammenhang gestellt.

- Mit der Entscheidung für die Ausbildung eigener Anwärter/-innen nimmt der Bund in Kauf, dass der Aufbau des erforderlichen Spezialwissens bis zu zehn Jahre dauern wird. Dies dürfte sich auch in den nächsten Jahren auf die Qualität und Einsatzfähigkeit der Bundesbetriebsprüfung auswirken.
- Die Vakanzen in der Bundesbetriebsprüfung entwickeln sich gegenläufig zum Aufwuchsprozess. Sie sind mit insgesamt 150 unbesetzten Planstellen auf einem sehr hohen Niveau

⁹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/1), vom 17. März 2022.

und mindern die Schlagkraft der Bundesbetriebsprüfung enorm. Bislang sind keine wirksamen Maßnahmen ersichtlich, um die Vakanzenquote von über 20 % zu reduzieren. Es besteht dringender Handlungsbedarf.

Nach eigener Einschätzung des BMF und des BZSt wird sich die personelle Situation in der Bundesbetriebsprüfung in den nächsten Jahren nicht wesentlich verbessern. Zum einen ist nicht davon auszugehen, dass die Länder ihren Zusagen in absehbarer Zeit nachkommen und die ausstehenden 165 Bediensteten an den Bund abgeben. Zum anderen wird der Personalbedarf auch durch den eigenen Prüfernachwuchs und externe Einstellungen in den nächsten Jahren nicht gedeckt werden können. Ohne eine Trendwende werden die Vakanzen langfristig auf einem hohen Niveau verbleiben.

Das BMF sah den Aufwuchsprozess trotz der erkennbaren Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung bislang allzu optimistisch. Angesichts des ausbleibenden Länderpersonals und der steigenden Vakanzen hätte es den Umfang des Personaltransfers von den Ländern und den angestrebten Stellenbestand spätestens nach der erneuten Personalbedarfsberechnung im Jahr 2019 kritisch hinterfragen müssen. Zu diesem Zeitpunkt war offenkundig, dass dem BZSt das eingeplante Personal auf absehbare Zeit nicht zur Verfügung stehen wird. Das BMF hätte mit den Ländern abstimmen müssen, wie es mit dem Aufwuchsprozess weitergeht und welche Korrekturen vorzunehmen sind. Stattdessen hielt es an den bisherigen Zielgrößen fest und richtete den strukturellen Ausbau weiter daran aus. Überlegungen, wie der stockende Aufwuchsprozess und die unbefriedigende Entwicklung bei den Vakanzen hierbei zu berücksichtigen sind, stellte es nicht an. In der Folge ist der strukturelle Ausbau der Bundesbetriebsprüfung nun abgeschlossen, ohne dass ausreichend Personal für die neu aufgewachsene Struktur zur Verfügung steht.

Auf der Grundlage seiner aktualisierten Feststellungen kommt der Bundesrechnungshof zusammenfassend zu folgender Bewertung: Die unveränderte Fortführung der vor vielen Jahren begonnenen Maßnahmen zur personellen Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung erscheint in der zwischenzeitlich entstandenen Gemengelage überholter Annahmen und weiterer Personalveränderungen nicht mehr sachgerecht. Im Hinblick auf die Beratungen im Finanzausschuss im Jahr 2014 hätte das BMF den Ausschuss schon vor Jahren darüber informieren müssen, dass der Aufwuchsprozess weiterhin nicht wie geplant verlief und die Ziele in absehbarer Zeit nicht erreicht werden können. Eine Befassung des Parlaments mit der strategischen Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung ist lange überfällig.

4 Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, den Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung umfassend zu überprüfen und dabei auch die bisherigen Zielgrößen neu zu bewerten. Er empfiehlt dem BMF, zunächst konkrete Eckpunkte festzulegen, wie eine effektive Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung in Zukunft ausgestaltet sein soll und mit wieviel und welchem Personal dies zu erreichen ist. Hierzu verweist der Bundesrechnungshof auch auf seine

Berichte zur Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung sowie zur Nutzung des Prüfungsinitiativrechts nach § 19 Absatz 5 FVG und die dortigen Empfehlungen.¹⁰

Die neuen Anforderungen an die Aufgaben der Bundesbetriebsprüfung müssen Basis für die personelle und strukturelle Ausstattung sein. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob und in welchem Umfang Änderungen in der bestehenden Organisationsstruktur (z. B. Zahl der Referate) sowie eine Rückführung der derzeitigen Vakanzen erforderlich sind.

Das BMF muss eine realistische Personalplanung zugrunde legen, um künftig hohe Vakanzen zu vermeiden. Sollte es nach wie vor eine weitere personelle Verstärkung der Bundesbetriebsprüfung vorsehen, muss es vor allem klären, inwieweit und wann die Länder ihre personellen Zusagen gegenüber dem Bund noch erfüllen werden. Hierüber muss es ggf. eine neue Vereinbarung mit den Ländern treffen.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF räumt die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel des Aufwuchsprozesses für die Bundesbetriebsprüfung ein. Das BZSt habe mitgeteilt, dass es die nach dem Umsetzungskonzept zum Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung noch ausstehenden Zugänge aus den Ländern in den nächsten Jahren nicht umfassend werde einfordern können. Es werde daher die bestehenden Vakanzen in der Bundesbetriebsprüfung in den kommenden Jahren nur teilweise reduzieren können.

Das BMF weist darauf hin, dass die Länder von der demografischen Entwicklung und dem damit einhergehenden Rückgang der Anwärterzahlen sowie der steigenden Attraktivität externer Angebote für gut ausgebildete Steuerinspektoren/-innen in gleicher Weise betroffen seien wie das BZSt. Die Abgabe weiterer Betriebsprüfer/-innen könne daher von den Ländern nicht erzwungen werden. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Prüfungsabläufe in den Ländern, die durch eine höhere Mitwirkungsquote seitens der Bundesbetriebsprüfung nicht aufgewogen werden würde.

Das BMF beabsichtigt, zusammen mit dem BZSt strukturelle Änderungen zu erarbeiten und umzusetzen, die ohne den ursprünglich angestrebten Personalaufwuchs auskommen. Die Abstimmung und Umsetzung dieser Maßnahmen nähmen einige Zeit in Anspruch.

¹⁰ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0295 (Bericht/1), vom 17. März 2022, und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO, Gz.: VIII 3 - 2019 - 0113, vom 11. November 2020, a. a. O.

6 Fazit und abschließende Würdigung

Der Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung ist nach mehr als 15 Jahren noch nicht abgeschlossen. Parallel dazu haben sich die Vakanzen in der Bundesbetriebsprüfung stark erhöht. Beides schwächt die Schlagkraft der Bundesbetriebsprüfung enorm. Nach den Ausführungen des BMF wird sich die Gesamtsituation in den nächsten Jahren nicht wesentlich verbessern. Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, die personelle und strukturelle Ausstattung der Bundesbetriebsprüfung umfassend zu überprüfen und an neuen Aufgabenzielen auszurichten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des BMF, gemeinsam mit dem BZSt eine Neustrukturierung der Bundesbetriebsprüfung aufgrund einer realistischen Personalplanung zu erarbeiten. Er vermisst jedoch einen klaren Zeitplan für die Abstimmung und Umsetzung. Auch der Umfang der personellen und strukturellen Änderungen ist bislang wenig konkret.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF nun zügig ein Gesamtkonzept zur künftigen Personal- und Organisationsstruktur der Bundesbetriebsprüfung vorlegt und den Deutschen Bundestag baldmöglichst beteiligt.

Korn

Dr. Dingendorf