

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

8 Unzulängliche Statistik vermittelt falsches Bild von den Ergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung

(Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Die Statistik des Bundesministeriums der Finanzen zu den Arbeitsergebnissen der steuerlichen Betriebsprüfung eignet sich weder als Grundlage für die Planung und Steuerung der Verwaltung noch als Information für die Öffentlichkeit. Sie enthält fehlerhafte Angaben und erzeugt auch durch andere Mängel ein falsches Bild. Bei einer steuerlichen Betriebsprüfung ermitteln die Finanzämter für die Besteuerung notwendige Sachverhalte vor Ort. Die Länder melden die Arbeitsergebnisse an das Bundesministerium der Finanzen, das sie in einer jährlichen Statistik zusammenfasst und veröffentlicht. Der Bundesrechnungshof stellte einen deutlichen Unterschied zwischen den statistisch ausgewiesenen und den tatsächlich erzielten Arbeitsergebnissen fest. In den untersuchten Fällen hatte die Steuerverwaltung weniger als die Hälfte der statistisch erfassten zusätzlichen Steuern auch tatsächlich eingenommen. Zudem war die Anzahl der erfassten Prüfungen um bis zu einem Drittel höher als die der durchgeführten. Die Mängel sind zum einen auf unzureichende Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Statistik zurückzuführen. Zum anderen beachteten die Finanzämter auch eindeutige Vorgaben nicht. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, seine Vorgaben und das Verfahren für die Ergebniserfassung grundlegend zu ändern.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Die Finanzämter führen Betriebsprüfungen durch, um für die Besteuerung notwendige Sachverhalte vor Ort zu ermitteln. Die Länder melden die Ergebnisse an das Bundesministerium der Finanzen (BMF). Anhand der Meldungen erstellt und veröffentlicht das BMF jährlich eine Statistik. Ihr sind

u. a. die Mehrergebnisse (Mehr an Steuern, das sich durch den ermittelten Sachverhalt ergibt) und die Prüfungsquote (Anzahl der geprüften im Verhältnis zur Anzahl der vorhandenen Betriebe) zu entnehmen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte in einer risikoorientierten Stichprobe, ob die Statistik die Arbeitsergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung zutreffend erfasste. Hierbei stellte er einen deutlichen Unterschied zwischen den statistisch erfassten und den tatsächlichen Arbeitsergebnissen fest. Dies galt für die Mehrergebnisse ebenso wie für die Prüfungsquote.

So konnte die Steuerverwaltung in den untersuchten Fällen weniger als die Hälfte der ausgewiesenen Mehrergebnisse tatsächlich einnehmen. Fast ein Viertel beruhte auf Erfassungen, welche den Vorgaben des BMF für die Statistik widersprachen. Z. B. entfielen die Mehrergebnisse nicht auf den maßgeblichen Prüfungszeitraum. Auch erfassten unterschiedliche Prüfungsdienste Ergebnisse doppelt. Ein Drittel der nach Betriebsprüfungen festgesetzten Steuern konnte die Steuerverwaltung nicht einnehmen, weil die Steuerpflichtigen sich erfolgreich mit Rechtsbehelfen gegen die Feststellungen der Betriebsprüfung wehrten oder insolvent waren.

Daneben hatten unechte Mehrsteuern, beispielsweise Ergebnisse durch eine Verschiebung des Vorsteuerabzugs sowie reine Gewinnverschiebungen, erheblichen Anteil an den nach einer Betriebsprüfung festgesetzten Steuern. Diese Steuern wären auch ohne Betriebsprüfung angefallen. Die Betriebsprüfung hatte die Besteuerung lediglich zeitlich verschoben. Echte Mehrsteuern sind dagegen Steuern, die ohne die Betriebsprüfung ausgefallen wären. Die Statistik unterscheidet nicht zwischen unechten und echten Mehrsteuern.

Weiter stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Beschäftigte der Finanzämter Prüfungen teilweise mehrfach als erledigten Fall erfasst hatten. Dadurch war die Prüfungsquote beispielsweise bei Großbetrieben um ein Drittel überhöht ausgewiesen.

Das BMF übernahm die Daten, die die Länder zu den Arbeitsergebnissen der Betriebsprüfung gemeldet hatten, in die jährlich veröffentlichte Statistik. Daneben nutzte es die Zahlen aus der Statistik, um auf ihrer Grundlage Ziele mit den Ländern nach § 21a Absatz 2 Finanzverwaltungsgesetz zu vereinbaren. Diese Ziele sollen den gleichmäßigen Steuervollzug im gesamten Bundesgebiet fördern.

8.2 Würdigung

Das Hauptaugenmerk der Steuerverwaltung und auch der Medien bei der jährlichen Präsentation der Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung gilt den erzielten Mehrergebnissen und der Prüfungsquote. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes machen deutlich, dass die derzeitige Statistik hierzu ein falsches Bild erzeugt. Neben fehlerhaften Erfassungen führen nach seiner Auffassung auch unzureichende Vorgaben des BMF dazu, dass die tatsächlich eingenommenen Mehrsteuern nach einer Betriebsprüfung nur einen Bruchteil der erfassten Ergebnisse ausmachen. Die Statistik eignet sich deshalb nicht als Grundlage für die verwaltungsinterne Planung und Steuerung, beispielsweise um Arbeitsziele zu vereinbaren. Sie informiert die Öffentlichkeit auch nicht zutreffend über die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung.

Unabhängig davon vermittelt die Statistik auch eine falsche Vorstellung von den Aufgaben der Betriebsprüfung. Die Statistik stellt die steuerlichen Ergebnisse in den Vordergrund. Dadurch erweckt sie den Eindruck, die wesentliche Aufgabe der Betriebsprüfung sei es, Mehrergebnisse zu erzielen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr hat die Betriebsprüfung den gesetzmäßigen und gleichmäßigen Steuervollzug zu sichern. Insoweit kommen ihr auch Aufgaben zu, deren Ergebnisse nicht statistisch messbar sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die Statistik auf eine neue Grundlage zu stellen. Er hat das BMF aufgefordert, seine Vorgaben und das Verfahren zur Erfassung der Arbeitsergebnisse zu überarbeiten und Fehlerquellen zu beseitigen. Auch hat es gemeinsam mit den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass die Beschäftigten der Finanzämter die Vorgaben beachten. Weiterführend hat der Bundesrechnungshof

angeregt zu prüfen, wie die Leistung der Betriebsprüfung treffender erfasst werden kann.

8.3 Stellungnahme

Das BMF hat der Kritik des Bundesrechnungshofes an der Aussagekraft der derzeitigen Statistik widersprochen. Die Statistik bezwecke nicht, Einnahmenerfolge darzustellen. Vielmehr solle sie die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung innerhalb der Länder bzw. im Ländervergleich veranschaulichen. Hierfür komme es nicht darauf an, ob die Steuerverwaltung die festgesetzten Steuern auch tatsächlich einnehme.

Gleichwohl hat das BMF dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die aufgezeigten Fehlerquellen zu beseitigen und die Vorgaben für die Statistik zu überarbeiten sind. Die hierfür eingerichtete Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeite bereits erste Änderungsvorschläge. Sie werde die Feststellungen des Bundesrechnungshofes in ihre Überlegungen einbeziehen. Daneben arbeite die Steuerverwaltung daran, die Ermittlung der Statistikdaten mit einem IT-Verfahren zu unterstützen. In diesem Zusammenhang gehe es auch darum zu prüfen, wie die Statistik die Leistung der Betriebsprüfung besser darstellen könne.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Nach seiner Einschätzung ist es derzeit nicht möglich, die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfung anhand der Statistik angemessen zu beurteilen. Die vom BMF bereits eingeleiteten sowie angekündigten Maßnahmen können dazu beitragen, die Unzulänglichkeiten abzustellen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Bund-Länder-Arbeitsgruppe die Anregungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF daneben auf, gemeinsam mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass die Beschäftigten der Finanzämter seine Vorgaben beachten. Das geplante IT-Verfahren für die Datenermittlung ist zügig fertigzustellen und einzusetzen.