



Dortmund, 10.03.2006

Stellungnahme zur Einordnung der Betriebe in Größenklassen gem. § 3 BpO 2000

Anpassung der Abgrenzungsmerkmale für den 19. Prüfungsturnus
zum 01.01.2007

Seit über 60 Jahren bemüht sich die Finanzverwaltung, durch Einordnung der Betriebe in bestimmte Größenklassen deren Prüfungsrelevanz zu verifizieren. Durch die sich verändernde Anzahl der steuerlich geführten Betriebe und steigende Umsatzerlöse und Gewinne werden die Einordnungsmerkmale alle 3 Jahre fortgeschrieben.

Im Zusammenhang mit den Regelungen der Betriebsprüfungsordnung (BpO) geht das System der Betriebsgrößenklassen davon aus, dass Betriebe mit höherem Umsatz oder Gewinn generell prüfungswürdiger sind als solche mit weniger Umsatz oder Gewinn. Untersuchungen in einzelnen Bundesländern lassen diese Annahme zweifelhaft erscheinen. Darüber hinaus besteht der Verdacht, dass wegen der Abhängigkeit zwischen Betriebsgrößenklasseneinteilung und Personalbedarfsberechnung die Anzahl der zu prüfenden Betriebe an die vorhandenen PrüferInnen angepasst wird.

Aus gewerkschaftlicher Sicht kann sich die Prüfungsrelevanz von steuerlich geführten Betrieben nicht nach Parametern richten, die sich an dem vorhandenen Personal in den Betriebsprüfungsstellen und dem länderspezifisch ausgeprägten Interesse an eigenen Steuerquellen orientieren. In Zeiten leerer Haushaltskassen ist eine gleichmäßige Prüfungsdichte auf hohem Niveau eine haushaltspolitische Verpflichtung, da letztlich nur so die Quellenbesteuerung im Arbeitnehmerbereich zu rechtfertigen ist.

Vollzugsdefizite

Die derzeitige Situation im Bereich der Betriebsprüfung macht deutlich, dass die gesetzlich normierte Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach wie vor auf der Strecke bleibt.

Mehrere Bundesländer haben inzwischen eingeräumt, dass sie wegen des fehlenden Personals nicht mehr in der Lage sind, die Vorgaben der BpO zur Anschlussprüfung bei Großbetrieben zu erfüllen. Die Anzahl der eingesetzten Betriebsprüferinnen ist bundesweit in den Jahren 2001 bis 2004 um 400 von 11019 auf 10619 gesunken, obwohl die Anzahl der zu prüfenden Betriebe gestiegen ist. Im Kalenderjahr 2004 wurden bei 7,3 Mio steuerlich geführten Betrieben 218.461 Betriebsprüfungen durchgeführt; dies entspricht einer Quote von 2,98 Prozent.

Steuerföderalismus

Eine wesentliche Ursache für die unterschiedlichen Aktivitäten im Bereich der Betriebsprüfung ist im Steuerföderalismus zu suchen. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die Praxis der föderal organisierten Steuerverwaltung für die schwerwiegenden Defizite beim Steuervollzug mitverantwortlich. Die 16 unabhängigen Länderfinanzverwaltungen mit unterschiedlichem Personaleinsatz, unterschiedlicher technischer Ausstattung, Prüfungsfrequenz und verschiedenen Prüfungsschwerpunkten führen immer wieder zu dem Vorwurf, ansässigen Unternehmen Standortvorteile zu verschaffen. Verschiedene Untersuchungen belegen, dass die Vollzugsdefizite der Steuerverwaltung maßgeblich auf dem Partikularismus der Länderverwaltung zurückzuführen sind.

Länderfinanzausgleich

Durch förderative Strukturängel im Bereich des Länderfinanzausgleichs werden Effizienzängel bei der Betriebsprüfung zusätzlich verstärkt.

Nach Auffassung der Gewerkschaft Ver.di ist eine Reform des Finanzausgleichs überfällig, da er sich durch Intransparenz, Leistungsfeindlichkeit und Kompliziertheit auszeichnet und dem Gleichheitsgrundsatz im Besteuerungsverfahren kontraproduktiv gegenübersteht. Insbesondere im Hinblick auf seine distributive Komponente ist er äußerst umstritten.

Der konfiskatorische Charakter des gegenwärtigen Finanzausgleichs wirft daher gravierende Probleme für einen funktionsfähigen Föderalismus auf. Vor diesem Hintergrund bietet die vom Bundesverfassungsgericht verordnete Neuregelung die Chance, u.a. Anreize für eine bessere und einheitliche Ausschöpfung der Steuerquellen zu schaffen. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zu mehr Steuergerechtigkeit sowie eine Optimierung der Finanz- und Dispositionskraft der Länder geschaffen werden.

Die bisherige Formel der Ausgleichszuweisungen und –beiträge belohnt Länder, die bei der Ausschöpfung ihrer Steuerquellen durch effiziente Betriebsprüfungen Zurückhaltung üben und sogar Besteuerungsfragen mit Standortpolitik vermeiden.

Dagegen haben Länder, die z.B. durch eine effektive Betriebsprüfung und Steuerfahndung die Bereicherung zu Lasten der Allgemeinheit erfolgreich bekämpfen, das Nachsehen. Der Erfolg dieser Arbeit wird durch Ausgleichszahlungen von anderen Ländern abgeschöpft, die damit verbundenen Personalkosten belasten hingegen in voller Höhe den eigenen Haushalte. Dadurch bestehen sowohl für die zuweisungsberechtigten als auch für die zuweisungspflichtigen Länder stark negative Anreizwirkungen, insbesondere auf die Ausschöpfung der eigenen Steuerquellen im Unternehmensbereich.

Diese Praxis kann vor dem Hintergrund der Arbeitnehmer-Quellenbesteuerung nicht länger hingenommen werden. Auch der Bundesrechnungshof hat insoweit wiederholt die nachlassende Steuerkontrolle durch Betriebsprüfungen gerügt und festgestellt, dass insbesondere die neuen Länder nur bedingt in der Lage sind, ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen.

Die nivellierende Wirkung des derzeitigen Finanzausgleichs hinsichtlich steuerlicher Mehreinnahmen könnte aufgehoben werden, wenn alle Länder in den Bereichen Steuerfahndung und Betriebsprüfung einheitlich handeln und behandelt werden. Ein solcher Schritt wäre ein wesentlicher Beitrag zur Wiederherstellung der Steuergerechtigkeit und der Steuermoral.

Vorschläge der Arbeitsgruppe „Bp-Strategie“

In einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe haben die Referatsleiter aus dem Bereich Betriebsprüfung gemeinsam mit Vertretern des Bundesfinanzministeriums vor dem Hintergrund der Vollzugsdefizite nach Lösungsmöglichkeiten gesucht, um trotz immer knapper werdenden Personalressourcen die Prüfungsrelevanz der Betriebe besser bestimmen zu können.

Im November 2005 wurde von der Arbeitsgruppe u.a. folgende Empfehlung vorgelegt:

- Abschaffung der bisherigen Betriebsgrößenklassen (Änderung der BpO)
- Einteilung der Betriebe in
 - a) Unternehmen mit Umsatzerlösen von 32 Mio € und mehr (Anschlussprüfung)
 - b) Unternehmen mit Umsatzerlösen von 8 Mio € und mehr (Anschlussprüfung mit risikoorientierter Absetzungsmöglichkeit)
 - c) Unternehmen mit Umsatzerlösen unter 8 Mio € (Auswahl im Rahmen eines Risikomanagement-Systems)

Die Realisierung der Vorschläge der Arbeitsgruppe „Bp-Strategie“ werden von der Gewerkschaft Ver.di aus folgenden Gründen abgelehnt:

- die neu festgelegten Schwellenwerte führen dazu, dass die überwiegende Anzahl der bisherigen Großbetriebe aus der Anschlussprüfung herausfallen,
- das einzuführende Risikomanagement gibt den Ländern ein weiteres Instrument in die Hand, die Prüfungsintensität nach vorhandenem (oder nicht vorhandenem) Personal auszurichten,
- bisher liegen keine einheitlichen verbindlichen Parameter vor, die für das Risikomanagement erforderlich sind,
- auf Bundesebene wird eine einheitliche und gleichmäßige Prüfungsdichte zusätzlich konterkariert, da keine bundeseinheitlichen Vorgaben mehr bestehen und kein zielgerichtetes Benchmarking zwischen den Ländern erfolgt,
- Anreize für eine widerstreitende Standortpolitik der Länder mit Mitteln der Steuerverwaltung erhalten neue Nahrung,
- es ist zu befürchten, dass die Anzahl der Betriebsprüfungen radikal reduziert werden und der prophylaktische Aspekt dieser Steuerkontrolle völlig in den Hintergrund gedrängt wird.

Zusammenfassung

Nach dem gegenwärtigen Stand der politischen Diskussion ist die übliche Fortschreibung der Einordnung der Betriebsgrößenklassen zum 01.01.2007 wenig wahrscheinlich, da die Länder und der Bund vor einer Novellierung der BpO stehen. Wenn die Länder den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Bp-Strategie“ folgen, haben die bisherigen Betriebsgrößenklassen keine Relevanz mehr. Vor diesem Hintergrund erübrigt sich eine Stellungnahme zu Einordnungsmerkmalen für den nächsten Prüfungsturnus.

Die Gewerkschaft Ver.di kann nicht erkennen, wie durch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe mehr Steuergerechtigkeit im Vergleich zur Arbeitnehmerbesteuerung erreicht werden soll. Es ist vielmehr zu befürchten, dass die Länder das Interesse an der Ausschöpfung eigener Steuerquellen weiter verlieren, da der bisherige Einfluss des Bundes in Richtung einheitlicher Prüfungsverhältnisse völlig entfallen wird. Vor diesem Hintergrund ist die bisherige Größenklassenregelung nach § 3 BpO zwar nicht optimal, im Vergleich zu der Empfehlung der Arbeitsgruppe aber immer noch das kleinere Übel.

Solange durch weggebrochene Akzeptanz in ein ehemals funktionierendes Besteuerungssystem immer mehr SteuerbürgerInnen ihren Solidarbeitrag mit krimineller Energie verweigern, ist eine funktionierende, effiziente und einheitliche Steuerkontrolle durch die Betriebsprüfung unverzichtbar. Eine Reduzierung dieser Kontrolle führt nicht nur zu unvermeidbaren Steuerausfällen, sie verletzt auch das Gebot der Gleichmäßigkeit im Besteuerungsverfahren.

Reinhard Kilmer