

Steuern

Moderne Methoden effizienter Betriebsprüfung

vbw

Position
Stand: Januar 2023

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Konsequent auf moderne Prüfmethode setzen

Steuerliche Prozesse werden durch komplexe rechtliche Anforderungen und bürokratische Auflagen immer schwieriger. Der Aufwand steigt exorbitant, Rechtsunsicherheit nimmt zu. Das gilt auch für Betriebsprüfungen. Schon lange suchen deshalb Fachleute aus Finanzministerien, Steuerberater und Steuerexperten der Wirtschaft nach Wegen, um Betriebsprüfungen moderner und angemessener auszugestalten.

Der Gesetzgeber hat gerade einige Neuerungen eingeführt. Prüfungen sollen durch Digitalisierung, Prozessprüfung und neue Teilabschlüsse effizienter werden. Seitens der vbw unterstützen wir diesen Kurs ausdrücklich. Allerdings sind die Schritte noch allzu zaghaft. Zudem zeugen neue Druckmittel für die Prüfer davon, dass der Bereitschaft, auf moderne Methoden zu setzen, nach wie vor noch nicht hinreichend ausgeprägt ist.

Im Sinne der Rechtssicherheit, der Steuergerechtigkeit und des Vertrauens in das Prüfwesen sind konsequentere Maßnahmen erforderlich. Im Kern geht es um drei Anliegen:

- Fehlern vorbeugen durch kooperative Verfahren und Prüfung steuerlicher Systeme,
- vertiefte Prüfung auf digital identifizierte Risiken konzentrieren,
- Prüfgeschehen effizienter koordinieren.

Teilweise werden entsprechende Methoden bereits mit gutem Erfolg eingesetzt, und die bayerische Finanzverwaltung geht mit Modellprojekten engagiert voran. Allerdings setzt der Rechtsrahmen diesen Bestrebungen bisher zu enge Grenzen. Hier gilt es, schnell und mutig nachzusteuern.

Bertram Brossardt
09. Januar 2023

Inhalt

1	Derzeitige Reformansätze: Licht und Schatten	1
1.1	Das schon alte und noch zu ferne Ziel	1
1.2	Aktuell eingeleitete Reform	1
1.2.1	Weiterführende Modernisierungsschritte	1
1.2.2	Neue Druckmittel	1
1.3	Bewertung: zu wenig Licht, neuer Schatten	2
2	Zeitgerechte Wege zum Erfolg	3
2.1	Grundsatz: Auf gemeinsamen Interessen aufbauen	3
2.2	Konkrete zielführende Schritte	3
2.2.1	Digitalisierungspotenzial ausschöpfen und ausfinanzieren	3
2.2.2	Systemprüfung der Belegprüfung entlastend voranstellen	4
2.2.3	Grenzüberschreitende gemeinsame Betriebsprüfungen ausbauen	5
2.2.4	Kooperative Möglichkeiten ausbauen	5
2.2.5	Internationale Erfahrungen berücksichtigen	5
2.2.6	Prüfungen gut koordiniert durchziehen	6
2.3	Der Ertrag moderner Prüfkonzepte	6
	Ansprechpartner / Impressum	7

1 Derzeitige Reformansätze: Licht und Schatten

Hilfreiche, aber zu kleine Schritte, und einige gehen rückwärts

1.1 Langjährige Reformziele

Seit Jahren wird intensiv diskutiert, wie steuerliche Betriebsprüfungen effizienter werden können. Wesentliche damit verbundene Ziele sind

- Minderung des Prüfaufwandes für Prüfende und Geprüfte,
- schnellere Herstellung von Rechtssicherheit,
- kürzere Aufbewahrungsfristen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden allerdings trotz umfassender dazu vorliegender Konzepte bisher noch kaum auf diese Ziele hin weiterentwickelt.

1.2 Aktuell eingeleitete Reform

1.2.1 Weiterführende Modernisierungsschritte

Das Ende 2022 verabschiedete Gesetz über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts bringt jetzt einige Schritte in die oben skizzierte Richtung. Die wichtigsten Elemente sind folgende:

- Begrenzung der sogenannten Ablaufhemmung und damit der Zeit, die eine Betriebsprüfung in Anspruch nehmen darf, auf fünf Jahre;
- Einführung einheitlicher elektronischer Schnittstellen und Standards zur Datenübermittlung zwischen Unternehmen und Finanzverwaltung;
- Einführung der Teilfeststellung, durch die Steuerpflichtige schon vor dem Gesamtabchluss einer Außenprüfung punktuell Rechtssicherheit erhalten können;
- Option, für eine Erprobungsphase im Rahmen der Prüfung zunächst die Wirksamkeit der internen steuerlichen Compliance-Systeme eines Unternehmens zu evaluieren; bei hinreichend belastbaren Systemen und stabilen Verhältnissen können dann auf Antrag für die nächste Prüfung Beschränkungen von Art und Umfang der Ermittlungen zugesagt werden.

1.2.2 Neue Druckmittel

Im Gegenzug sollen Betriebsprüfer allerdings im Sinne klassischer Prüfansätze zusätzliche Druckmittel erhalten:

- Bei fehlender elektronischer Schnittstelle soll die Beweiskraft einer ordentlichen Buchführung nicht mehr anerkannt werden.
- Neu eingeführt werden soll eine strafbewehrte Berichtigungspflicht bei Prüfungsfeststellungen.
- Unternehmen, die nach einer halbjährigen Frist einer Anordnung des Prüfers nicht hinreichend nachkommen, soll ein Mitwirkungsverzögerungsgeld von 100 Euro pro Tag treffen, ggf. mit weiteren Zuschlägen; auch soll sich dann die Ablaufhemmung um mindestens ein Jahr verlängern.

1.3 Bewertung: zu wenig Licht, neuer Schatten

Die aktuell vorgesehenen Schritte zur Modernisierung der steuerlichen Betriebsprüfung gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Insbesondere die angestrebte Standardisierung von Schnittstellen und der neue Stellenwert von Compliance-Systemen sind echte Modernisierungsbeiträge.

Wichtig ist es, dass von dieser Entwicklung Unternehmen aller Größenklassen profitieren, und dass die Prüfverfahren konsequent auf kooperative Methoden sowie auf die Prüfung von Massendaten ausgerichtet werden. Das ist beides noch nicht der Fall. Der mit Betriebsprüfungen verbundene Aufwand lässt sich nur bewältigen, wenn grundlegende Neuerungen Prüfern ebenso entgegenkommen wie den geprüften Unternehmen. Dafür können die aktuell geplanten Modernisierungsschritte nur ein erster Einstieg sein.

Mit dem grundlegenden Ziel, Betriebsprüfungen moderner zu gestalten, ist es schließlich schlecht vereinbar, dass gleichzeitig alten Mustern folgend Druckmittel ausgebaut werden. Gut sichtbar wird das am Versuch, elektronische Schnittstellen mittels einer Einschränkung der Beweiskraft ordentlicher Buchführungen durchzusetzen. Zwar ist es richtig, dass digitale Schnittstellen eine unerlässliche Voraussetzung moderner Prüfmethode sind. Einen Zusammenhang mit der Qualität der Buchführung gibt es an der Stelle jedoch nicht. Die Verknüpfung beider Sachverhalte ist nicht sachgerecht. Auch die strafbewehrte Berichtigungspflicht schießt spätestens dort über das Ziel hinaus, wo sie sich auf noch nicht geprüfte Sachverhalte auswirkt, in denen der Geprüfte zu Recht anderer Auffassung sein kann.

2 Zeitgerechte Wege zum Erfolg

Technische und vor allem methodische Reformpotenziale ausschöpfen

2.1 Grundsatz: Auf gemeinsamen Interessen aufbauen

Nur mit grundlegend neuem Herangehen lässt sich ein Ausweg aus der Falle finden, die heutige Methoden mit sich bringen: Durch die stete Zunahme der steuerrechtlichen Komplexität steigen Prüfaufwand, Streitpotenzial und Fehleranfälligkeiten. Wenn etwa ein Rechnungshof dann Defizite moniert, reagiert die Öffentlichkeit gerne mit Rufen nach härteren Prüfmethode und nach mehr Prüfpersonal, das weder innerhalb der Finanzverwaltung zur Verfügung steht noch am Arbeitsmarkt gefunden werden kann. Damit verschärfen sich die heutigen Probleme lediglich weiter.

Die richtige Antwort respektiert, dass die Steuerzahler ihren eigenen Staat finanzieren. Dem Grunde nach geht es also um den gemeinsamen Erfolg von Prüfern und Geprüften, Staat und Wirtschaft. Es ist nicht hilfreich, wenn die Betriebsprüfung diesen Steuerzahlern methodisch von vorneherein mit Misstrauen begegnet und, wie gelegentlich kolportiert wird, den Auftrag hat, mit den Prüfungen ein bestimmtes Mehraufkommen zu erzielen. Ziel sollte ein Prüfwesen sein, das drei Punkte respektiert:

- Ebenso wie Unternehmen sollte auch der Staat aus den Schwächen und der Komplexität unseres Steuerrechts keinen ungerechtfertigten Vorteil ziehen.
- Dem Grunde nach gut geführte Zahlenwerke sind zu respektieren, auch wenn punktuell Fehler auftreten.
- Problemen sollte konstruktiv und mit auch für betroffene Steuerzahler hilfreichen Methoden begegnet werden.

2.2 Konkrete zielführende Schritte

Um diesen Zielen näher zu kommen, muss neben einem Abbau der Komplexität im Steuerrecht das Prüfwesen grundlegend moderner, digitaler und einfacher werden. Zudem gilt es, Prüfmethode im Sinne kooperativer Vorgehensweisen weiterzuentwickeln.

2.2.1 Digitalisierungspotenzial ausschöpfen und ausfinanzieren

Alle der Digitalisierung zugänglichen Verfahrensschritte müssen so weit wie möglich digital umgesetzt werden. Das fängt an beim Austausch maschinell weiterverwertbarer Daten zwischen Unternehmen und Finanzverwaltung und der weitestgehend automatisierte Bearbeitung der Daten. Es gilt für die risikobasierte Auswertung zu prüfender Daten und die qualitative Erprobung von Tax Compliance Management-Systemen (Tax CMS). Es führt bis zur Übermittlung der Ergebnisfeststellung und, wo digital sinnvoll, der Kommunikation

zwischen Finanzverwaltung und Unternehmen. Schließlich schließt es auch einen Digitalisierungsscheck für bestehendes und neu geplantes Steuerrecht mit ein.

Dafür müssen Unternehmen und Finanzverwaltungen die technischen Voraussetzungen im Sinne einer Standardisierung gegeben werden. Unter anderem sind geeignete elektronische Schnittstellen erforderlich. Das DAC 7 Umsetzungsgesetz sieht das zu Zwecken der Betriebsprüfung zwar vor, diese Schnittstelle muss allerdings noch praxistauglich entwickelt und ausgestaltet werden. Bei der Entwicklung einheitlicher digitaler Schnittstellen und Datensatzbeschreibungen sollte möglichst Rückgriff auf schon bestehende Schnittstellen und Formate sowie in anderen Rechtsbereichen bestehende Standardisierungsbemühungen genommen werden. Insbesondere die umfangreichen Vorarbeiten der OECD in diesem Bereich (SAF-T) sind auf ihre Anwendbarkeit in und Übertragbarkeit auf Deutschland zu prüfen. In jedem Fall sollte auf volle Kompatibilität mit internationalen Standards geachtet werden. Das reduziert den Einführungsaufwand für Softwarehersteller und Steuerpflichtige.

Sowohl für die Einführungsphase als auch für die Umsetzung möglicher Updates der Schnittstellen- und Datensatzbeschreibungen ist ausreichend Vorlaufzeit für deren Entwicklung einzuplanen und für ihre Implementierung zu gewähren. Die Einführung standardisierter Exporte von Buchführungsdaten ist eine hochkomplexe Aufgabe, die nur erfolgreich erfüllt werden kann, wenn die Schnittstellen- und Datensatzbeschreibungen umfassend und von hoher Qualität sind.

Auch sind für den Datenaustausch zwischen Unternehmen und Finanzverwaltung sowie innerhalb der Finanzverwaltung digitale Datenräume erforderlich. Die notwendige technische Ausstattung darf Unternehmen nur mit hinreichend Vorlauf abverlangt werden, und der Finanzverwaltung müssen die erforderlichen Investitions- und Betriebsmittel rasch zur Verfügung gestellt werden.

2.2.2 Systemprüfung der Belegprüfung entlastend voranstellen

Kooperativere Prüfungskonzepte sollten sowohl für Konzerne als auch für KMU geschaffen werden. Das mit dem DAC 7 Umsetzungsgesetz ermöglichte Pilotprojekt zur stufenweisen, bei der Systemprüfung ansetzenden Betriebsprüfung muss in diesem Sinne schnell, breit und mit unterschiedlichen Unternehmenstypen angegangen werden. Die zu entwickelnden Vorgaben für Tax CMS müssen hinreichend flexibel bleiben und zu unterschiedlichsten Unternehmen passen. Ziel müssen effiziente kooperative Standard-Prüfverfahren sein, die rasch zur Verfügung stehen. Insofern ist es sehr zu begrüßen, dass die bayerische Finanzverwaltung bereits im Februar 2022 ein entsprechendes Pilotprojekt gestartet hat.

Falls im Zuge der Prüfung die Wirksamkeit des Tax CMS bestätigt wird, müssen weitere Prüfschritte Verfahrenserleichterungen vorsehen, insbesondere indem Sachverhalte, denen ein niedriges steuerliches Risiko zugemessen wird, ausgespart bleiben. Bei einer dauerhaft angelegten Regelung sollte an der Stelle weder ein Antrag des Geprüften

erforderlich sein noch ein Ermessensspielraum bestehen. Zwingendes Ziel sind gegenüber heute deutlich straffere Verfahren.

Zur Prüfung des Tax CMS auf Wirksamkeit sollte auch diskutiert werden, ob neben dem Urteil der prüfenden Seite auch ein Testat eines qualifizierten Dritten Berücksichtigung finden kann, das ein Unternehmen auf freiwilliger Basis vorlegt. Allerdings darf das auch mittelbar nicht zu einer Testierpflicht führen.

2.2.3 Grenzüberschreitende gemeinsame Betriebsprüfungen ausbauen

Angesichts der internationalen Ausrichtung der deutschen Wirtschaft, besonders auch des bayerischen Mittelstandes, sollte für grenzüberschreitende Betriebsprüfungen verstärkt auf „Joint Audits“ gesetzt werden. Das sind im Verhältnis zu einigen Staaten bereits bewährte, gleichzeitige und gemeinsame Betriebsprüfungen durch die Finanzverwaltungen verschiedener Staaten. Neben dem Bund verfügen einige Länder, insbesondere auch die bayerische Finanzverwaltung, hierzu schon über erhebliche Erfahrungen, auf denen es aufzubauen gilt.

2.2.4 Kooperative Möglichkeiten ausbauen

Geprüft werden sollte, wie weit die Finanzverwaltung im Sinne begleitender Kooperation und ergänzend zur verbindlichen Auskunft sowie zur neuen Teilfeststellung ein Verständigungsverfahren zur Einordnung realisierter steuerlicher Sachverhalte im Vorfeld von Betriebsprüfungen anbieten kann, das dann spätere Prüfungen entlasten würde.

Frühe Verständigung über zur vertieften Prüfung vorgesehene Teile des Abschlusses sollte es Unternehmen ermöglichen, die Unterlagen so vorzubereiten, dass die Prüfung möglichst effizient durchgeführt werden kann.

Durch Anpassungen der Betriebsprüfungsordnung (BpO) sollten Unternehmen die Möglichkeit bekommen, selbst eine zeitnahe Betriebsprüfung zu beantragen.

2.2.5 Internationale Erfahrungen berücksichtigen

Deutschland ist nicht das einzige Land, in dem klassische Prüfmethode an allzu enge Grenzen stoßen. Auch anderswo werden neue Wege gesucht. In die Entwicklung neuer, kooperativer Prüfkonzeppte sollten deshalb auch internationale Erfahrungen einfließen, wie sie etwa Österreich mit der „begleitenden Kontrolle“ und die Niederlande mit dem „horizontal monitoring“ haben. Auch Ergebnisse des Projekts „International Compliance Assurance Programme (ICAP) 2.0“ der OECD sollten Berücksichtigung finden. In all diesen Fällen optimieren Finanzverwaltung und Steuerpflichtige in geordneter Kooperation die Prüfungshandlungen.

2.2.6 Prüfungen gut koordiniert durchziehen

In der Prüfungspraxis geht es darum, Prüfungsunterbrechungen zu vermeiden und Prüfhandlungen der Bundes- und Landesfinanzbehörden besser zu koordinieren.

Zudem sollte die Rolle des (leitenden) Konzernprüfers gestärkt werden, und zwar sowohl hinsichtlich der organisatorischen und zeitlichen Durchführung der Prüfung als auch hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung von Sachverhalten.

2.3 Der Ertrag moderner Prüfkonzeppte

Selbstredend soll und wird die Finanzverwaltung auch in Zukunft Steuererklärungen mit gebotener Sorgfalt prüfen. Mit den oben aufgeführten Schritten können Prüfer*innen sowie die Steuerverantwortlichen der Unternehmen ihre damit verbundenen Aufgaben wieder mit vertretbarem Aufwand bewältigen.

So wird es möglich, Prüfungen tatsächlich zeitnah durchzuführen und zu beenden. Im Ergebnis sollte das in aller Regel innerhalb eines Zeitrahmens von maximal drei, bei KMU von maximal zwei Jahren gelingen; einschlägige Fristen sollten entsprechend verkürzt werden können.

Weiter gewonnen werden:

- Mehr Rechtssicherheit für die Unternehmen und die Steuerverwaltung
- Höhere Steuergerechtigkeit durch effiziente Ausrichtung des Prüfwesens auf Fehlerprävention
- Mehr öffentliches Vertrauen in das Prüfwesen und die daran Beteiligten

Um diese Fortschritte auch nach außen sichtbar zu machen, sollten das Prüfgeschehen vorwiegend nicht am erzielten Mehraufkommen, sondern danach beurteilt werden, wie weit durch effiziente Prüfmethode unternehmenseigene Systeme zur Fehlerprävention ausgebaut wurden.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
benedikt.roechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Januar 2023

Weiterer Beteiligter

Georg Geberth
Vorsitzender des Ausschusses für
Steuer- und Finanzpolitik der vbw

georg.geberth@siemens.com