

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Hessel, Christian Dürr,
Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29053 –**

Fallauswahl im Rahmen der Außenprüfung durch die Finanzbehörden

Vorbemerkung der Fragesteller

Zur Durchführung von Außenprüfungen müssen zunächst die zu prüfenden Fälle ausgewählt werden. Die Finanzbehörden tun dies entweder personell oder durch automatisierte Auswahlverfahren bzw. mit deren Unterstützung. Für den Bereich der steuerlichen Betriebsprüfung für die Lohnsteuer-Außenprüfung und Umsatzsteuer-Sonderprüfung gelten abweichende Einordnungskriterien – wurden in der Vergangenheit Betriebe vor allem nach ihrer Einordnung in sogenannte Größenklassen (Betriebssegmentierung), welche nach Betriebsarten differenziert aufgebaut sind und sich im Wesentlichen unterteilen in Großbetriebe (G), Mittelbetriebe (M), Kleinbetriebe (K) und Kleinstbetriebe (KSt), ausgewählt (§ 3 Satz 1 der Betriebsprüfungsordnung 2000 – BpO 2000). Der Stichtag, der maßgebende Besteuerungszeitraum und die Merkmale für die Einordnung werden nach § 3 Satz 2 BpO 2000 jeweils von den obersten Finanzbehörden der Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen festgelegt. Durch diese Größenklasseneinteilung wurden der Prüfungsturnus und die Kontrolldichte (Prüfungsquote) zulasten bestimmter Betriebe erhöht. Es kam zu eklatant divergierenden und gleichheitswidrigen Prüfungsfrequenzen (vgl. Seer, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 161. Lieferung, Juni 2020, § 193 Rz. 42 der Abgabenordnung – AO).

Die Finanzverwaltung zieht, nach Ansicht der Fragesteller vermutlich auch wegen der Kritik am bisherigen Verfahren, eine Erweiterung der automationsgestützten Fallauswahl als Ergänzung zur Betriebssegmentierung in Betracht (vgl. Schmidt 2020. Die digitalen Außenprüfungsmethoden der Finanzverwaltung, in: REthinking: Tax, 5 2020; September 2020). Hier soll wohl insbesondere das Projekt RMS-Bp (Risikomanagementsystem Betriebsprüfung) mithilfe regelbasierter Scoring-Systeme (theoriegeleitete Algorithmen) Fortschritte bringen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Nach Art 108 Abs. 2 des Grundgesetzes obliegt die Verwaltung der meisten Steuern den Ländern. Originär zuständig für die Außenprüfung, die eine Sonderform der Sachverhaltsermittlung ist, sind die Länder. Welche Betriebe für

diese Art der Sachverhaltsermittlung ausgewählt werden, obliegt ebenfalls den Ländern. Gemäß § 19 Abs. 5 Finanzverwaltungsgesetz kann aber das Bundeszentralamt für Steuern verlangen, dass bestimmte, von ihm, namhaft gemachte Steuerpflichtige geprüft werden.

Die Außenprüfung ist nach dem System der §§ 193, 194 Abgabenordnung angebracht, wenn die für die Besteuerung erheblichen Verhältnisse der Aufklärung bedürfen und eine Prüfung an Amtsstelle nach Art und Umfang des zu prüfenden Sachverhalts nicht zweckmäßig ist.

Gerade bei Klein-, vor allem aber bei der Klasse der sogenannten Kleinstbetriebe, die von allen Größenklassen die mit Abstand größte Zahl der Betriebe umfasst, ist eine Prüfung an Amtsstelle in der Regel ausreichend, weil aufgrund der geringen Anzahl von Geschäftsvorfällen (z. B. nebenberufliche Schriftsteller) vor Ort keine wesentlichen Erkenntnisse gewonnen werden können (etwa bei kleinen Solaranlagebetreibern). Der Aufklärungsbedarf nimmt also grundsätzlich mit der Größe des Betriebs zu.

Unabhängig hiervon werden die Kriterien für die Fallauswahl ständig weiterentwickelt. Bereits seit über 15 Jahren arbeiten die Länderverwaltungen an einer automationsgestützten Fallauswahl. Durch die Einführung der sog. E-Bilanz konnten Algorithmen entwickelt werden, die der bisherigen Fallauswahl gleichwertig oder überlegen sind.

1. Sind der Bundesregierung die von Wissenschaftlern festgestellten diskriminierenden Auswirkungen (divergierende und gleichheitswidrige Prüfungsfrequenzen) der Betriebssegmentierung sowie weiterer Zeit-, Gruppen-, Einzel- und Risikoauswahlkriterien bekannt (vgl. Seer, in: Tipke/Kruse, AO/FGO, 161. Lieferung, Juni 2020, § 193 Rz. 42 AO; Schmidt, Die digitalen Außenprüfungsmethoden der Finanzverwaltung, in: REthinking: Tax, 5 2020; September 2020), und welche Schritte wurden bisher unternommen, um diese nach Ansicht der Fragesteller negativen Folgen abzustellen?

Der Bundesregierung ist die in der Anfrage dargestellte Kritik an den Auswahlkriterien bekannt. Die in den zitierten Literaturstellen getroffenen Schlussfolgerungen werden nicht geteilt. Die statistischen Daten, insbesondere die niedrige Quote der Null- und Bagatellfälle, zeigen, dass die Betriebsauswahl zu überwiegend zutreffenden Entscheidungen führt. Die rein größenorientierte Auswahl verliert außerdem stetig an Bedeutung, während die automatisierte Auswahl stetig zunimmt.

2. Inwieweit wirkt sich die bestehende Betriebssegmentierung für die Fallauswahl von Außenprüfungen aus Sicht der Bundesregierung auf die Anreize für Steuerpflichtige aus, einen möglichst hohen Grad an eigenmotivierter TaxCompliance zu erreichen?

Die Anzahl der Unternehmen, die eine Tax Compliance anstreben, nimmt nach Beobachtung der Bundesregierung stetig zu. Dies hat vielfältige Ursachen. Die Wahrscheinlichkeit einer Auswahl des Betriebes für die Außenprüfung ist dabei nicht von prägender Bedeutung. Auch im Rahmen einer Außenprüfung kann Tax Compliance schneller zu Rechtssicherheit führen.

3. Welchen Einfluss hat die Betriebssegmentierung (§ 3 Satz 1 BpO 2000) auf die Vollzugsstrategie der Bundesregierung, wenn nach Ansicht der Fragesteller der Grad an eigenmotivierter TaxCompliance ab bestimmten Unternehmensgrößen sinkt?

Wie bereits dargestellt nimmt die Bedeutung der Einteilung von Betrieben in Betriebsgrößenklassen stetig ab. Hingegen gewinnt eine risikoorientierte Fallauswahl an Bedeutung. Diese Tatsache dürfte auch die Entscheidung von Unternehmen bei der Auswahl eines geeigneten Tax Compliance Systems beeinflussen.

4. Wie hat sich die Prüfungsfrequenz in den einzelnen Größenklassen seit dem Jahr 2017 nach Kenntnis der Bundesregierung jeweils verändert (bitte nach Jahr und Größenklasse darstellen)?

2020	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe	bE *)	BHG+VZG **)	Sonstige ***)
Gesamtzahl der Betriebe	196.211	820.030	1.253.383	6.140.037	15.133	7.455	-
Geprüfte Betriebe	34.164	40.594	29.382	48.509	909	556	4.686
Prüfquote in %	17,4	5,0	2,3	0,8	6,0	7,5	-

2019	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe	bE *)	BHG+VZG **)	Sonstige ***)
Gesamtzahl der Betriebe	196.211	820.030	1.253.383	6.140.037	15.133	7.455	-
Geprüfte Betriebe	38.876	47.948	36.096	58.425	1.029	642	5.024
Prüfquote in %	19,8	5,8	2,9	1,0	6,8	8,6	-

2018	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe	bE *)	BHG+VZG **)	Sonstige ***)
Gesamtzahl der Betriebe	186.339	792.326	1.191.438	5.646.198	11.873	6.582	-
Geprüfte Betriebe	40.173	50.251	38.429	60.120	1.145	627	4.638
Prüfquote in %	21,6	6,3	3,2	1,1	9,6	9,5	-

2017	Großbetriebe	Mittelbetriebe	Kleinbetriebe	Kleinstbetriebe	bE *)	BHG+VZG **)	Sonstige ***)
Gesamtzahl der Betriebe	186.339	792.326	1.191.438	5.646.198	11.873	6.497	-
Geprüfte Betriebe	40.668	50.126	39.031	59.001	1.170	750	5.334
Prüfquote in %	21,8	6,3	3,3	1,0	9,9	11,5	-

*) Fälle des § 147a Abgabenordnung.

***) Bauherrngemeinschaften und Verlustzuweisungsgesellschaften.

****) Die aufgeführte Steuerart „Sonstiges“ umfasst die Prüfungen, die nicht die anderen in der Antwort genannten Steuerarten betreffen.

Die Zahlen für das Jahr 2020 sind durch die Auswirkungen der Pandemie, die eine Fortführung von Außenprüfungen massiv erschwerte, wenig aussagekräftig sind. Zudem sind die als Kleinstbetriebe aufgeführten Steuerpflichtigen von solch hoher Heterogenität hinsichtlich der Prüfungswürdigkeit, dass eine Ge-

genüberstellung der Zahl der geprüften Betriebe zur Gesamtzahl der Betriebe schlicht aussagegelos ist.

5. Welchen Einfluss auf die Prüfungsfrequenz hatte nach Kenntnis der Bundesregierung der Einsatz von erweiterten Kriterien abseits von der reinen Betriebssegmentierung als Grundlage für die Fallauswahl?

Der Bundesregierung liegen hier keine Zahlen vor. Es ist aber bekannt, dass die Fallauswahl immer stärker von risikoorientierten Faktoren bestimmt wird.

6. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, Prüfungsfälle noch besser nach Maßgabe des Kontrollbedürfnisses auszuwählen, und welche technischen Voraussetzungen müssen hierfür in Zukunft geschaffen werden?

Wie bereits in der Vorbemerkung ausgeführt, obliegt die Auswahl der Betriebe den Ländern. Die Bundesregierung wird die Entwicklungen der Fallauswahl weiterverfolgen.

7. Welche Informationen liegen der Bundesregierung zum Verfahren „RMS-Bp“ vor?
 - a) Wofür wird das Verfahren benötigt?

RMS-Bp dient nach Kenntnis der Bundesregierung der Fallauswahl.

- b) Wann sollte das Verfahren nach den ursprünglichen Planungen beginnen, und wann hat es tatsächlich begonnen?

An dem Verfahren wird seit einigen Jahren gearbeitet. Es wurde und wird pilotiert und bereits in mehreren Bundesländern unterstützend eingesetzt.

- c) Bis wann soll das Verfahren umgesetzt sein?

RMS-Bp unterliegt ständigen Anpassungen, sodass es schon vom Verfahren nie endgültig abgeschlossen sein wird. Es entzieht sich der Kenntnis der Bundesregierung, ab wann alle Bundesländer das Programm einsetzen werden.

- d) Welche Länder haben in welchem Jahr das Verfahren eingeführt?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass Bayern und Nordrhein-Westfalen das Programm (fort)entwickeln. Welche Länder das Verfahren in welchem Umfang einsetzen, entzieht sich der Kenntnis der Bundesregierung.

- e) Welche Länder haben das Verfahren noch nicht eingeführt, und bis wann wollen diese das Verfahren einführen?

Auf die Antwort zur Frage 7d wird verwiesen.

- f) Welche Erweiterungen bzw. Verbesserungen des Verfahrens befinden sich zurzeit in der Entwicklung und in der Planung?

Das Programm wird von Bayern und Nordrhein-Westfalen gepflegt. Zu Details verfügt die Bundesregierung über keine eigenen Erkenntnisse.

- g) Wie hoch sind die Kosten des Verfahrens nach Kenntnis der Bundesregierung insgesamt, und wie hoch ist der finanzielle Beitrag der Bundesregierung zu diesem Verfahren?

Die Kosten sind der Bundesregierung nicht bekannt.

- h) Sind die Kosten des Verfahrens seit Planungsbeginn gestiegen, falls ja, weshalb sind die Kosten gestiegen, und in welcher Höhe sind sie gestiegen?

Auf die Antwort zur Frage 7g wird verwiesen.

- i) Kam es zu Verzögerungen bei der Erstellung und/oder Einführung des Verfahrens, und falls ja, weshalb kam es an welcher Stelle zu Verzögerungen?

Kenntnisse zu Verzögerungen und deren Ursachen liegen der Bundesregierung nicht vor.

- j) Wird das Verfahren ausschließlich durch Personal der Verwaltung umgesetzt oder wurden bzw. werden auch Externe, zum Beispiel Dienstleister und Programmierer, herangezogen?

Soweit bekannt, obliegt die programmtechnische Entwicklung den Rechenzentren der Länder. Für die Einschätzung, Entwicklung und Fortentwicklung der Algorithmen oder notwendiger Parameter wurde nach Kenntnis der Bundesregierung wissenschaftlicher Rat eingeholt.

8. Auf welche konkreten Einzelbetriebsdaten, Datensätze und Datenbestände der Finanzverwaltung wird das Verfahren RMS-Bp zugreifen?
9. Inwieweit werden die E-Bilanz-Datensätze bisher für weitere Verfahren nutzbar gemacht und als Basis für Entscheidungen herangezogen?
10. Wird eine automatische Jahresabschlussanalyse durchgeführt (nach betriebswirtschaftlichem Vorbild)?
11. Werden über die Richtsätze hinaus betriebswirtschaftliche Kennzahlen der Unternehmen verglichen (externer Betriebsvergleich)?
Ist dieses Vorgehen automatisiert?
12. Wie kann aus Sicht der Bundesregierung eine weitere Verkennzifferung der steuerlichen Gewinnermittlung, der übrigen Erklärungen und anderer Fachverfahren für die Auswahl von Prüfungsfällen helfen, und welche Planungen bestehen hierzu?
13. Plant die Bundesregierung, ausführlichere, detaillierte Daten durch Unternehmen per E-Bilanz übermitteln zu lassen, vor dem Hintergrund, dass derzeit mit der E-Bilanz lediglich komprimierte Daten an die Finanzämter übertragen werden müssen und solche nach Ansicht der Fragesteller naturgemäß weniger aussagekräftig sind als detaillierte Daten?
14. Welche Kriterien führen zur Risikoeinstufung bei der Fallauswahl, und welche Risikokategorien werden für die Vergabe von Prüfaufträgen berücksichtigt?

15. Inwieweit werden die für „RMS-Bp“ entscheidenden Faktoren verwaltungsintern evaluiert bzw. der Erfolg der Risikoschwerpunkte prozessual und quantitativ gemessen?
16. Inwieweit ist „RMS-Bp“ so ausgestaltet oder soll so ausgestaltet werden, dass aus einem Abgleich zwischen den RMS-Hinweisen und den tatsächlichen Ergebnissen einer Außenprüfung eine Weiterentwicklung folgt (lernende Funktion)?
Wie beabsichtigt die Bundesregierung, eine solche Funktionalität zu erreichen, falls diese bislang nicht vorhanden ist?
17. Wie kann „RMS-Bp“ die Amtsträger bei ihrer täglichen Arbeit konkret unterstützen und dabei helfen, die begrenzten personellen Ressourcen risikoorientierter, effektiver und effizienter zu nutzen?
18. Wie will die Bundesregierung die Erfahrungen, Informationen und Branchenkenntnisse, das Wissen, die Kreativität, die Eingebungen und Intuitionen der Amtsträger in automatisierten Verfahren zur Fallauswahl abbilden?
19. Welche Kooperationen mit Forschungseinrichtungen bzw. Bildungsträgern (z. B. auch mit verwaltungsinternen Hochschuleinrichtungen) bestehen, um die regelbasierten Scoring-Systeme, theoriegeleiteten Algorithmen und Risikomanagementsysteme einschließlich ihrer definierten Kriterien i. S. v. § 88 Absatz 5 Satz 4 AO zu evaluieren und an wissenschaftliche Erkenntnisse anzupassen?
20. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass es in der Kombination aus Betriebssegmentierung und „RMS-Bp“ nicht erneut zu divergierenden und gleichheitswidrigen Prüfungsfrequenzen kommt (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
21. Auf welche Weise will die Bundesregierung durch den Einsatz von automatisierten Verfahren die Qualität von Außenprüfungen steigern und die durchschnittliche Prüfungsdauer verringern?
22. Plant die Bundesregierung, die vollständige automationsgestützte Fallbearbeitung in der Außenprüfung (Auto-Außenprüfungen) in Anlehnung an die bisherige Verfahrensweise bei Steuererklärungen einzuführen?
Wenn ja, wann?
Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 8 bis 22 werden zusammen beantwortet.

Der Vollzug der Steuergesetze und auch die Außenprüfung obliegen den Ländern. Der Bundesregierung sind die Algorithmen zur Risikoeinstufung bei der Fallauswahl und die Risikokategorien und die diesbezüglichen Einzelheiten deshalb nicht bekannt. Auch wählt die Betriebsprüfung des Bundeszentralamts für Steuern weder Betriebe für Außenprüfungen aus, noch verfügt sie insoweit über Daten von Steuerpflichtigen.

Nach Kenntnis der Bundesregierung hilft RMS-Bp den Betriebsprüfungen der Länder jedoch schon jetzt dabei, die Personalressourcen der Länder effizienter einzusetzen.

Nach Kenntnis der Bundesregierung finden dabei die Daten der E-Bilanzen für das RMS-Bp Verwendung. Risikoeinstufung und Auswahl der automatischen Jahresabschlussanalyse erfolgen zunehmend automationsunterstützt; sie werden stetig evaluiert und verbessert. In die Entwicklung der zugrundeliegenden Al-

gorithmen fließen nach Kenntnis der Bundesregierung auch vorhandene Erfahrungswerte ein.

23. Inwieweit kann aus Sicht der Bundesregierung durch automationsgestützte Außenprüfungen das Ziel einer zeitnahen Betriebsprüfung i. S. d. § 4a BpO 2000 erreicht werden, und welche weiteren Planungen zur zeitnahen Betriebsprüfung bestehen?

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit mit den Ländern ein umfangreiches Konzept zur Verwirklichung einer zeitnahen Betriebsprüfung. Die Arbeiten an diesem Konzept befinden sich noch in einer frühen Phase. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Überlegungen der Aspekt der Automationsunterstützung eine Rolle spielen wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.