

Mitteilung des Senats vom 4. Dezember 2001

Betriebsprüfung im Land Bremen

Die Fraktionen der SPD und der CDU haben unter Drucksache 15/904 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die Große Anfrage wie folgt:

1. Wie viel Betriebsprüferinnen und Betriebsprüfer gibt es in Bremen? Wie hat sich die Zahl der durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfer seit 1998 entwickelt?

Für statistische Zwecke wird zwischen tatsächlich vorhandenen und durchschnittlich eingesetzten Betriebsprüfern unterschieden. Der sog. durchschnittlich eingesetzte Betriebsprüfer stellt lediglich eine Rechengröße dar und berücksichtigt nur die Zeiten, in denen der Betriebsprüfer ausschließlich für die Betriebsprüfung im Einsatz ist. Außer Betracht bleiben u. a. Einarbeitungszeiten, Krankheitstage und Dienstbefreiungen.

	Betriebsprüfer	
	tatsächlich vorhanden	durchschnittlich eingesetzt
1998	168,3	136,0
1999	176,0	141,3
2000	180,5	142,2

2. Wie hoch ist die Zahl der insgesamt vorhandenen Betriebe in den Jahren 1998, 1999 und 2000 — unterteilt nach Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben?

Nach den Grundsätzen der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung — Betriebsprüfungsordnung — (BpO)“ werden Steuerpflichtige, die der Betriebsprüfung unterliegen, in unterschiedliche Größenklassen eingeordnet. Der Stichtag, der maßgebende Besteuerungszeitraum und die Merkmale für die jeweiligen Größenklassen werden von den obersten Finanzbehörden der Länder im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen regelmäßig für einen Zeitraum von drei Jahren festgelegt. Die Zahl der nach diesen Merkmalen ermittelten Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetriebe bleibt danach systembedingt für einen Zeitraum von drei Jahren nahezu unverändert.

Zur besseren Übersicht sind nachfolgend die Zahlen von 1995 bis 2003 dargestellt:

Betriebe	1995 bis 1997	1998 bis 2000	2001 bis 2003
Großbetriebe	1.805	1.771	1.838
Mittelbetriebe	5.945	5.927	5.891
Kleinbetriebe	8.181	8.658	8.332
Kleinstbetriebe	29.038	31.876	32.649
Gesamtsumme	44.969	48.232	48.710

3. Wie haben sich seit 1998 die Kontrollquote und der Prüfungsturnus bei der Prüfung der Großbetriebe, der Mittelbetriebe und der Kleinbetriebe im Land Bremen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt entwickelt?

Die statistischen Aufzeichnungen erfassen die Ergebnisse der Prüfung von gewerblichen Unternehmen, freiberuflich Tätigen und land- und forstwirtschaftlichen Betrieben aller Größenordnungen. Aufgrund der geringen Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft in Bremen wird ein Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt nur hinsichtlich der gewerblichen Unternehmen und der freiberuflich Tätigen (gw) dargestellt.

Der Prüfungszeitraum umfasst grundsätzlich jeweils die letzten drei Jahre, für die Steuererklärungen vorliegen. Bei Großbetrieben und konzernverbundenen Unternehmen schließt der Prüfungszeitraum regelmäßig an den vorhergehenden Prüfungszeitraum an, d. h. der Prüfungszeitraum umfasst erfahrungsgemäß einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren. Da in Bremen in den letzten Jahren zwischen 23,8 v. H. und 24,9 v. H. der Großbetriebe geprüft wurden, kann davon ausgegangen werden, dass fast alle Großbetriebe lückenlos geprüft werden und eine Kontrollquote von nahezu 100 % erreicht wird.

Im Einzelnen ergibt sich folgende Entwicklung:

Großbetriebe (gw)

	1998			1999			2000		
	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren
Bremen	420	23,8	4,2	429	24,3	4,1	440	24,9	4,0
Bund	34.552	22,8	4,4	35.689	23,5	4,3	34.893	23,0	4,3

Mittelbetriebe (gw)

	1998			1999			2000		
	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren
Bremen	664	11,3	8,9	741	12,8	8,0	687	11,6	8,6
Bund	61.587	8,6	11,6	64.635	9,0	11,3	65.007	9,0	11,1

Kleinbetriebe (gw)

	1998			1999			2000		
	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren	Anzahl der Prüfungen	Quote in %	Turnus in Jahren
Bremen	474	5,5	18,2	524	6,1	16,4	524	6,1	16,4
Bund	48.690	4,5	22,2	51.327	4,7	21,3	51.145	4,7	21,3

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kontrollquoten im Land Bremen wie in den Jahren zuvor über dem Bundesschnitt liegen.

4. Wie hoch ist die Summe der durch Betriebsprüfungen seit 1998 nachweislich festgestellten Mehrsteuern insgesamt und nach Steuerarten im Vergleich zum Bundesdurchschnitt?

Die Summe der durch Betriebsprüfungen seit 1998 festgestellten Mehrsteuern hat sich nach den statistischen Aufzeichnungen im Land Bremen im Vergleich zum Bund wie folgt entwickelt (ohne Land- und Forstwirtschaft):

Mehrsteuern gesamt	1998 in Mio. DM	1999 in Mio. DM	2000 in Mio. DM
Bremen	211,7	196,0	273,0
Bund gesamt	21.772,9	26.370,8	26.436,2

Mehrsteuer pro Prüfung	1998 in DM	1999 in DM	2000 in DM
Bremen	104.874	85.929	126.661
Bundesdurchschnitt	101.783	120.979	120.707

Erfahrungsgemäß unterliegen die Mehrsteuern in Bremen einer besonderen Schwankungsbreite, weil 85 v. H. (Bund 80 v. H.) dieser Beträge aus der Prüfung von Großbetrieben resultieren.

Die Mehrsteuern teilen sich wie folgt auf die bedeutendsten Steuerarten auf:

Steuerart	1998		1999		2000	
	Bremen in Mio. DM	Bund in Mio. DM	Bremen in Mio. DM	Bund in Mio. DM	Bremen in Mio. DM	Bund in Mio. DM
Umsatzsteuer	11,5	2.086,9	12,0	2.224,4	19,0	2.262,7
Einkommensteuer	74,6	5.152,7	60,6	5.522,8	89,0	5.300,9
Körperschaftsteuer	47,7	7.988,4	68,4	10.732,1	82,8	10.727,4
Gewerbsteuer	59,7	4.633,6	43,0	5.939,2	65,5	6.286,5
Vermögensteuer	9,0	496,7	2,6	624,1	6,0	320,9
Sonstige	9,2	1.413,6	9,2	1.332,5	10,8	1.537,7

5. Wie hoch waren die „Absetzungsquoten“ (vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzten Fälle im Verhältnis zur Zahl der durchgeführten Prüfungen plus Absetzungsfälle) 1998, 1999 und 2000 unterteilt nach Groß-, Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben im Vergleich zum Bundesdurchschnitt?

Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan werden im Allgemeinen vorgenommen, wenn im Rahmen der Vorbereitung einer bevorstehenden Betriebsprüfung festgestellt wird, dass der Betrieb nicht mehr prüfungsbedürftig ist.

Die Absetzungsquoten haben sich wie folgt entwickelt (ohne Land- und Forstwirtschaft):

	1998		1999		2000	
	Bremen in %	Bund in %	Bremen in %	Bund in %	Bremen in %	Bund in %
Großbetriebe	4,1	10,1	9,5	11,7	7,4	12,4
Mittelbetriebe	8,0	8,0	3,8	8,0	5,5	9,1
Kleinbetriebe	7,6	9,1	9,0	9,5	9,3	10,0
Kleinstbetriebe	28,8	14,5	26,3	15,2	25,0	14,9

Der im Vergleich zum Bundesdurchschnitt relativ hohe Anteil an abgesetzten Kleinstbetrieben resultiert u. a. aus der hohen Anzahl von Betrieben, die als konzernverbundene Unternehmen nach § 4 Abs. 2 BpO in den Prüfungsplan aufgenommen worden sind, tatsächlich aber nicht prüfungsbedürftig sind.

6. Nach welchem Verfahren/System werden Betriebe für die Prüfung ausgewählt, und mit welcher Begründung werden sie vom Betriebsprüfungsplan abgesetzt?

In den Betriebsprüfungsplan (Prüfungsgeschäftsplan) werden alle Großbetriebe und Konzerne aufgenommen, die ständig der Betriebsprüfung unterliegen (§ 4 Abs. 2 BpO).

Im Übrigen wählen die Betriebsprüfungsstellen die zu prüfenden Fälle aus dem Betriebsbestand und den ihr vorliegenden Prüfungsvorschlägen aus. Die Auswahl richtet sich nach der Prüfungsbedürftigkeit, dabei sind insbesondere Fälle, die

- von der Veranlagungsstelle unter Angabe von Gründen sowie von Aufsichtsbehörden oder den Rechnungshöfen zur vordringlichen Prüfung vorgeschlagen werden, oder

- seit längerer Zeit bestehen und bisher noch nicht geprüft worden sind als prüfungsbedürftig anzusehen.

Absetzungen vom Prüfungsgeschäftsplan werden in Abstimmung mit der Veranlagungsstelle vorgenommen. Die Absetzung erfordert im Einzelfall eine genaue Begründung, warum eine Prüfungsbedürftigkeit nicht mehr besteht. Die häufigsten Fälle sind Betriebe in Liquidation, Insolvenzfälle, Gesellschaften ohne nennenswerte wirtschaftliche Betätigung. Verwaltungsökonomische Grundsätze werden bei dieser Entscheidung beachtet.

7. Bestehen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Erreichung gemeinsamer Betriebsprüfungsstandards und werden diese eingehalten?

Wie bereits zu Frage 6 dargestellt ist in der BpO festgelegt, Großbetriebe ständig zu prüfen, d. h. das der jeweilige Prüfungszeitraum an den vorhergehenden Prüfungszeitraum anschließt. Weiterhin haben sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder im Jahr 1997 darauf verständigt, möglichst gleichmäßige Prüfungsdichten zu erreichen und folgende Prüfungsquoten anzustreben:

	Quote in %	Turnus in Jahren
Großbetriebe	25,0	4,0
Mittelbetriebe	9,5 bis 11,9	8,4 bis 10,5
Kleinbetriebe	5,0 bis 6,9	14,4 bis 20,0

Für Kleinstbetriebe ist von einer diesbezüglichen Verständigung abgesehen worden, weil ein großer Teil dieser Betriebe nicht prüfungsbedürftig ist und aussagefähige Prüfungsquoten damit nicht erreicht werden können.

In Bremen sind diese gemeinsam formulierten Turnusempfehlungen in den Jahren 1998, 1999 und 2000 nahezu erreicht worden.

8. Wenn Bremen als einziges Bundesland seine Steuereinnahmen durch Personalverstärkung der Finanzämter, insbesondere in den Betriebsprüfungsstellen, um 1 Mio. erhöht, wie viel DM bleiben davon in Bremen (nach Landes- und Kommunalhaushalt getrennt ausweisen)?

Die Bundesländer haben sich, wie zu Frage 7 dargestellt, auf die Erreichung gleichmäßiger Prüfungsdichten verständigt. Dadurch sollen Verzerrungen, die durch einen unterschiedlichen Einsatz von Betriebsprüfern entstehen können, vermieden werden. Bei gleichmäßigem Prüferereinsatz und Prüfererfolg verbleibt das mit einer Betriebsprüfung erreichte Mehrergebnis abzüglich des Bundesanteils grundsätzlich im jeweiligen Land.

Generell gilt, dass bei einer unterstellten alleinigen Steuermehreinnahme im Land Bremen der bundesstaatliche Finanzausgleich an das Land Bremen kompensierend wirkt, da damit geringere Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich (LFA) verbunden sind. Die Höhe der Kompensation und damit die Höhe des im Land Bremen verbleibenden Betrages hängt von der jeweiligen Steuerart ab, bei der eine Steuermehreinnahme angenommen wird.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass ab dem Jahre 2005 ein neues Finanzausgleichsrecht geplant ist, dass die Selbstbehalte aus Steuermehreinnahmen i. d. R. erhöht. Um die Auswirkungen aus dem noch geltenden Finanzausgleichsrecht (im Folgenden „altes Finanzausgleichssystem“) mit dem neuen (geplanten) Finanzausgleichsrecht (im Folgenden „neues Finanzausgleichssystem“) aufzuzeigen, werden auf der Basis der Regionalisierung der Steuerschätzung vom Mai 2001 für das Jahr 2005 für verschiedene Steuerarten die Effekte einer alleinigen Steuermehreinnahme im Land Bremen aufgezeigt.

Das neue Finanzausgleichssystem beinhaltet ein Prämienmodell, dass 12 % von überdurchschnittlichen Steuermehreinnahmen je Einwohner gegenüber dem Vorjahr in den Bereichen Landessteuern und den Landesanteilen der Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) durch einen entsprechenden Abzug von der Finanzkraft ausgleichsfrei stellt. Um die Auswirkungen des Prämienmodells zu

berücksichtigen, soll dieses bei der Berechnung der verbleibenden Steuer-mehreinnahmen insoweit Anwendung finden, als dass z. B. bei einer Steuer-mehreinnahme von 1 Mio. DM bei den Landessteuern ein Betrag von 120.000 DM (12 % von 1 Mio. DM) von der Finanzkraft abgezogen werden kann und dann dementsprechend zu einer Erhöhung der verbleibenden Steuern nach dem Finan-zausgleich führt. Für die anderen Steuerarten wird unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Steuer-mehreinnahmen des Landes entsprechend vorge- gangen. Bei den folgenden Berechnungen zum neuen Finanzausgleichssystem werden aber zur Berechnung der Prämie vereinfachend die Auswirkungen der alleinigen Steuer-mehreinnahme in Bremen auf den Durchschnittswert der gesamt- en Steuereinnahmen je Einwohner in Deutschland vernachlässigt.

Die daraus abzuleitenden Selbstbehalte bei Steuer-mehreinnahmen haben sich in verschiedenen Modellrechnungen als relativ konstant erwiesen, so dass eine Ver- allgemeinerung der aufzuzeigenden Selbstbehaltsquoten in Grenzen (bis zu Steuer-mehreinnahmen in der Größenordnung von ca. 300 Mio. DM beim neuen Finanzausgleichssystem) zulässig erscheint.

Hinzuweisen ist auf weitere Effekte, die sich nach dem bundesstaatlichen Finanz- ausgleich zwischen dem Land Bremen und seinen Städten einstellen, da einzelne Elemente des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im kommunalen Finanzaus- gleich Berücksichtigung finden. Von einer Darstellung dieser nachgelagerten Ef- fekte wird im Rahmen dieser Antwort aus Vereinfachungsgründen jedoch abgese- hen.

1. Landessteuern

1. a. Altes Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 1 Mio. DM bei den Landessteuern verbleibt nach Finanz- ausgleich ein Betrag von 10.564 DM im Land Bremen (Landeshaushalt). Daraus errechnet sich eine Selbstbehaltsquote von 1,1 %.

1. b. Neues Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 1 Mio. DM bei den Landessteuern verbleibt nach Finanz- ausgleich ein Betrag von 178.077 DM im Land Bremen (Landeshaushalt). Es ergibt sich eine Selbstbehaltsquote von 17,8 %. Die Selbstbehaltsquote fällt im Vergleich zum alten Finanzausgleichssystem durch die neuen Länderfinanzausgleichstarife und das eingeführte Prämiensystem höher aus.

2. Körperschaftsteuer (nach Zerlegung) oder nicht veranlagte Steuern vom Er- trag

2. a. Altes Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 1 Mio. DM bei der Körperschaftsteuer oder den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag geht die Hälfte an den Bund, da es sich bei diesen Steuerarten um Gemeinschaftsteuern handelt. Von den danach verbleibenden 500.000 DM im Land Bremen verbleibt nach Finanzausgleich ein Betrag von 5.282 DM (Landeshaushalt). Die zu errechnende Selbstbehaltsquote muss die Abfüh- rung an den Bund insoweit berücksichtigen, als das der verbleibende Betrag auf die Steuer-mehreinnahme nach Abführung an den Bund zu beziehen ist. Die Selbstbehaltsquote beträgt deshalb 1,1 %.

2. b. Neues Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 500.000 DM (nach Abführung an den Bund) bei der Kör- perschaftsteuer oder den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag verbleibt nach Fi- nanzausgleich ein Betrag von 89.039 DM im Land Bremen. Es ergibt sich eine Selbstbehaltsquote von 17,8 %.

3. Lohn- und Einkommensteuer (nach Zerlegung)

3. a. Altes Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 1 Mio. DM bei der Lohn- und Einkommensteuer gehen 42,5 % an den Bund, 42,5 % an das Land und 15 % an die Kommune. Von den

danach verbleibenden 575.000 DM im Land Bremen einschl. Kommune verbleibt nach Finanzausgleich ein Betrag von 83.505 DM (Landes- und Kommunalhaushalt). Die Differenzierung in Landes- und Kommunalhaushalt ergibt, dass der Kommunalhaushalt eine Steuermehreinnahme von 150.000 DM aufweist, während der mit den Finanzausgleichswirkungen saldierte Betrag für den Landeshaushalt ein Minus von 66.495 aufweist. Ein Teil kann davon im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen weitergegeben werden. Der Grund für dieses Ergebnis liegt in der verfassungsgemäßen Berücksichtigung der kommunalen Finanzkraft im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Eine Schlussfolgerung, die diese Wirkungen zu einer so genannten Leistungsanreizfeindlichkeit des Finanzausgleiches verallgemeinert, wäre jedoch unzulässig. Vielmehr sind Land und Kommunen im bundesstaatlichen Finanzausgleich als eine Einheit zu betrachten. Deshalb hat die zu errechnende Selbstbehaltsquote sowohl die Abführung an den Bund als auch den Landes- und Gemeindeanteil zu berücksichtigen. Die Selbstbehaltsquote beträgt deshalb 14,5 % (83.505 DM bezogen auf 575.000 DM).

3. b. Neues Finanzausgleichssystem

Bei einer Steigerung von 1 Mio. DM bei der Lohn- und Einkommensteuer gehen 42,5 % an den Bund, 42,5 % an das Land und 15 % an die Kommune. Von den danach verbleibenden 575.000 DM im Land Bremen einschl. Kommune verbleibt nach Finanzausgleich ein Betrag von 136.035 DM (Landes- und Kommunalhaushalt). Die Differenzierung in Landes- und Kommunalhaushalt ergibt, dass der Kommunalhaushalt eine Steuermehreinnahme von 150.000 DM aufweist, während der mit den Finanzausgleichswirkungen saldierte Betrag für den Landeshaushalt ein Minus von 13.965 DM aufweist. Die zu errechnende Selbstbehaltsquote für das Land Bremen einschl. seiner Kommunen beträgt 23,7 % (136.035 DM bezogen auf 575.000 DM).

4. Gemeindesteuern (Realsteuern)

Die Gemeindesteuern werden im bundesstaatlichen Finanzausgleich mit einer 1-jährigen Zeitverzögerung berücksichtigt. Weiterhin werden die unterschiedlichen gemeindlichen Hebesätze neutralisiert und dadurch vereinheitlicht. Formal ergeben sich im jeweiligen Ausgleichsjahr daher keinerlei Kompensationswirkungen durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich (von Effekten der Gewerbesteuerumlage wird hier abgesehen). Daher ist eine Darstellung der Effekte des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eher unüblich.

5. Umsatzsteuer

Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer ist Bestandteil des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Eine Steuermehreinnahme bei der Umsatzsteuer führt daher zu keiner Steigerung der Steuerkraft Bremens vor Finanzausgleich. Es ergeben sich allenfalls marginale Effekte durch die Erhöhung des gesamten Umsatzsteueraufkommens in Deutschland, weil dadurch im Ergebnis auch der Länder- und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer steigt. In diesem Zusammenhang ist es auch unerheblich, welches Bundesland zu diesem Mehraufkommen bei der Umsatzsteuer beiträgt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche Berechnungen über verbleibende Steuereinnahmen sich auf die durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich entstehenden Ansprüche beziehen. Diese Ansprüche sind aber nicht deckungsgleich mit den im Haushaltsjahr zu berücksichtigenden Finanzströmen. Die Ansprüche verteilen sich durch die Abrechnungstechnik des Finanzausgleichs bedingt über mehrere Haushaltsjahre.

9. Gibt es rechtliche oder andere Gründe, die Jahresstatistik der Betriebsprüfung und die Arbeitsergebnisse des Steuerfahndungsdienstes nicht zu veröffentlichen?

Die von den obersten Finanzbehörden der Länder gemeldeten Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung und der Steuerfahndung werden regelmäßig vom Bundesministerium der Finanzen in Pressemitteilungen (Finanznachrichten) und im Internet unter der Adresse www.bundesfinanzministerium.de veröffentlicht. Für das Jahr 2000 sind die Ergebnisse der Betriebsprüfung in den BMF-Finanz-

nachrichten Nr. 20/2001 vom 6. August 2001 und für die Steuerfahndung in Nr. 24/2001 vom 20. November 2001 veröffentlicht worden.

10. Gibt es Möglichkeiten, alle Bundesländer auf einen bestimmten Prüfungsturnus zu verpflichten? Plant der Bremer Senat im Bundesrat Initiativen zu ergreifen, um dieses Ziel der Steuergerechtigkeit auf dem Gesetzeswege zu erreichen?

Wie zu Frage 7 dargestellt, haben sich die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder darauf verständigt, gemeinsame Prüfungsquoten anzustreben. Seitdem hat sich der Prüfungsturnus in allen Größenklassen im Bundesdurchschnitt kontinuierlich verbessert. Die Richtwerte sind im Jahr 2000 nahezu erreicht worden.

Der Senat sieht daher keine Veranlassung, eine Initiative zur gesetzlichen Festschreibung von Prüfungsturni zu ergreifen.