

Tagungsbericht

Am Dienstag, den 29. Oktober 2019, fand in der Burgstraße 21 um 18 Uhr die Auftaktveranstaltung des Sächsischen Steuerkreises e.V. im Vortragsturnus des akademischen Jahres 2019/2020 statt. Vor zahlreichen Teilnehmern referierten *Prof. Dr. Tina Ehrke-Rabel* – Karl-Franzens-Universität zu Graz – und *Stephan Gerstenberger* – Sächsisches Staatsministerium der Finanzen zu Dresden – zum Thema

Begleitende Kontrolle statt Außenprüfung – ein Modell für Deutschland?

Nach der Eröffnung durch *Prof. Dr. Desens* stellte *Ehrke-Rabel* zunächst die Hintergründe des Projekts „Begleitende Kontrolle statt Außenprüfung“, genannt „Horizontal Monitoring“, dar. Man habe sich in Österreich durch das niederländische System, sowie die OECD inspirieren lassen, die die Begleitende Kontrolle seit 2010 im Rahmen der „cooperative compliance“ fördere, und im Zuge einer Fair-Play-Initiative im Jahre 2011 ein Pilotprojekt, in dem Begleitende Kontrolle die Außenprüfung ablöse, unter Mithilfe von Psychologen, gestartet. Für das Projekt habe man 12 „Stakeholder“ (steuerpflichtige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 40 Millionen Euro, sowie Finanzämter und Berater) erwählt. *Ehrke-Rabel* bemerkte kritisch, es seien jene ausgesucht worden, die voraussichtlich bei der folgenden Evaluation die „richtige Antwort“ auf die Frage nach der Tauglichkeit des Konzepts geben würden.

Ehrke-Rabel erläuterte, grundlegende Idee sei, die nachträgliche Teilnahme der Finanzbehörden im Besteuerungsprozess vorzuverlegen und auf diese Weise die klassisch gegenläufigen Interessen Steuerpflichtiger und der Finanzbehörden besser in Ausgleich zu bringen. Man setze auf transparente Kommunikation zwischen den Beteiligten, wodurch einerseits früher Rechtssicherheit für Steuerpflichtige erlangt und andererseits den Finanzämtern das Arbeiten erleichtert werde, da diese nicht erst im Nachgang die der Besteuerung zugrundeliegenden Sachverhalte rückwirkend zu ermitteln hätten.

Basis des Projekts sei die Unterteilung der teilnehmenden Steuerpflichtigen in Risikogruppen. Das Spektrum reiche von Steuerpflichtigen, die den Willen hätten, alles richtig zu machen, bis hin zu jenen, die sich bewusst entscheiden würden, das geltende Steuerrecht nicht zu befolgen. Entsprechend differiere die Intensität der Begleitenden Kontrolle. *Ehrke-Rabel* formulierte, dass „Kontrolle“

prinzipiell nicht das richtige Wort sei, da man die Steuer-Aktivitäten teilnehmender Steuerpflichtiger nicht punktuell überprüfe, sondern vielmehr laufend betreue, was Risiken in sich berge und einen hohen, nicht immer voll bedienbaren Personalaufwand mit sich bringe.

Gesetzlich habe man die Umsetzung durch Einfügen entsprechender Vorschriften in den §§ 153a und 153b BAO, sowie der SKS-PrüfungsVO gesucht, wobei diese Normen laut *Ehrke-Rabel* teils zu ungenau wären. Man streite sich beispielsweise darüber, wie mit finanzstrafrechtlich Verurteilten zu verfahren sei, insbesondere ob man diese erst recht oder gerade nicht in die Begleitende Kontrolle einbeziehen sollte.

Praktisch sei die Prüfung entsprechender Anträge auf Begleitende Kontrolle statt Außenprüfung, wie eigentlich in der BAO vorgesehen, höchst komplex. Man müsse zahlreiche Stationen durchlaufen, die die Eignung für begleitende Kontrolle erweisen sollen, wobei problematisch vor allem mehrere „weiche Kriterien“ zur Feststellung dieser Tauglichkeit seien. Erfülle man alle Voraussetzungen, ergehe ein Bescheid, der den Übergang in die Begleitende Kontrolle verfüge.

Infolgedessen hätten mindestens vier Mal jährlich Besprechungen stattzufinden, wobei teilnehmende Stakeholder unaufgefordert alle steuerlich relevanten Umstände offenzulegen hätten, die kritisch erscheinen und nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf das steuerliche Ergebnis hätten. Beendet werde die Begleitende Kontrolle entweder auf Antrag des Steuerpflichtigen oder nach Ermessen der Behörde.

Ein Fazit zog *Ehrke-Rabel* dergestalt, dass die Begleitende Kontrolle zunächst besser aussehe, als sie momentan sei. Man gewähre Steuerpflichtigen einen hohen, missbrauchsanfälligen Vertrauensvorschuss. Wenn im Zweifel doch einmal eine konkrete Prüfung erforderlich würde, wäre eine Außenprüfung aufgrund der neuen Gesetze nicht zulässig, sodass die Finanzämter mangels Überprüfungscompetenz nicht richtig ausermitteln könnten. Die vorgesehenen vier Gespräche würden zudem bei großen Unternehmen oft nicht genügen, was man daran sehe, dass Außenprüfer sich jahrelang mit Unternehmen befassen müssten. Zudem gebe es in Österreich keine dem deutschen System vergleichbaren Bescheide mit Vorbehalt der Nachprüfung. Man bescheide sofort, könne aber bei Bedarf Bescheide auch Jahre später (bei Hinterziehungen bis zu zehn, iÜ sieben Jahre) nur im Falle einer Außenprüfung noch ändern. Um dies zu rechtfertigen, müsse man aber die, Sachverhalte, die eine Änderung bzw. Rücknahme begründen, nachträglich ermitteln, was ohne Außenprüfung faktisch

unmöglich sei. Schließlich warf *Ehrke-Rabel* die Frage nach der Vereinbarkeit der Begleitenden Kontrolle mit dem Gleichheitssatz auf. Es werde versucht einen „one size fits all approach“ einzuführen, was steuerpraktisch jedoch undenkbar sei. Zudem bliebe kleinen Unternehmen, die die Mehrzahl in Österreich bildeten, die Möglichkeit der Begleitenden Kontrolle mangels eines ausreichenden Umsatzes verwehrt. So werde eine „kleine Dönerbude“ nach aktuellem Stand nie in den Genuss des neuen Systems kommen. Letztlich, so *Ehrke-Rabel*, stünden diesen Bedenken aber erhöhte Steuerehrlichkeit, größere Akzeptanz der Finanzbehörden seitens der Steuerpflichtigen und verstärkte Rechts- und Planungssicherheit gegenüber. Sofern das Modell verhaltensökonomisch angepasst sei und sich im Rahmen des Gesetzes halte, sei die Entwicklung im Wesentlichen vorteilhaft für beide Seiten.

Im Anschluss nahm *Gerstenberger* Stellung zu *Ehrke-Rabels* Einführung aus Sicht der sächsischen Betriebsprüfung. Er stellte die These auf, dass ein Betrieb, der nicht anschlussgeprüft werde auch keine Begleitende Kontrolle brauche. Für das System der Begleitenden Kontrolle sprächen vor allem die Argumente der Rechtssicherheit und des geringeren behördlichen Aufwands. Allerdings könne Deutschland mit Österreich, was die Kooperation zwischen Steuerpflichtigem und Behörde angehe, durchaus mithalten. Entsprechend § 199 AO seien Außenprüfer stets geneigt und bereit, den steuerlich relevanten Sachverhalt zu ermitteln und entsprechend zugunsten oder zuungunsten Steuerpflichtiger zu bescheiden. Die Praxis zeige, dass man auch bei klassischer Außenprüfung dann zu den sachgerechtesten Ergebnissen komme, wenn eine Zusammenarbeit mit den Steuerpflichtigen erfolge. Das deutsche Konzept der Außenprüfung sei daher nicht mehr oder weniger kooperativ als die Begleitende Kontrolle. Zudem sehe beispielsweise § 4a BpO die „zeitnahe Betriebsprüfung“ vor, was ebenfalls im Sinne beider Seiten sei. Oft scheitere Kooperation nur daran, dass der Steuerpflichtige hierzu kein Interesse habe.

Gerstenberger gab jedoch zu bedenken, dass im steuerrechtlichen Bereich schon ein Jahr unter Umständen eine zu lange Zeit für die nachzeitig erfolgende Außenprüfung sei. Betriebsprüfer seien in Deutschland teils so geduldig, dass man sich fragen müsse, ob Deutschland dies zukünftig so werde beibehalten können. Vereinbarungen zwischen Finanzbeamten und Steuerpflichtigen seien jedenfalls auch ohne Begleitende Kontrolle schon jetzt möglich, ebenso wie die Verständigung über zeitnahe Betriebsprüfung, Sachverhalte, Zeitplanung, Regelungen zum Personeneinsatz und zur Zusammenarbeit. Man könne jederzeit

Informationen tauschen und Steuerpflichtigen zuständige Ansprechpartner an die Hand geben. Wenn die Verständigung hier funktioniere, sei das ein „win-win“ für alle Beteiligten, ohne dass Begleitende Kontrolle zwingend notwendig erscheine. Momentan, so *Gerstenberger*, könne man, trotz eines entsprechenden politischen Willens hierzulande, nicht prognostizieren, ob Deutschland die Begleitende Kontrolle bekomme. Der Blick nach Österreich zeige aber, dass in diesem Fall die Bindung von Personal in den Behörden wahrscheinlich sei. Kommunikation sei aber auch in Deutschland das „A und O“ und Außenprüfer seien stets interessiert, Steuerpflichtige wohlwollend zu begleiten, auch ohne „Horizontal Monitoring“.

Im Anschluss an die interessanten und hochaktuellen Vorträge nutzten die Teilnehmer gemeinsam mit den Vortragenden ausgiebig die Gelegenheit eines weiteren fachlichen und persönlichen Austauschs bei Brezeln und Getränken.

Paulin Hanke