

Deutscher Bundestag
Frau Dipl.-Kfm./Dipl.-Soz.
Ingrid Arndt-Brauer (MdB)
Platz der Republik 1
11011 Berlin

EB3/cb/cm
05.04.2016

Geszentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ – BT-Drucksache 18/7457

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung und für die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“. Eine frühzeitige Einbeziehung der beteiligten Stakeholder begrüßen wir sehr.

Als IT-Dienstleister der steuerberatenden Berufsstände sehen wir unsere Rolle darin, die Prozesse unserer Kunden und deren Mandanten optimal zu unterstützen und die gesetzlichen Regelungen in praxisgerechte Lösungen und Prozesse umzusetzen. In diesem Sinne konzentrieren wir uns bei unseren Hinweisen zum Geszentwurf auf die Aspekte der IT-seitigen praktischen Umsetzbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Sicherheit. Wir nehmen außerdem Stellung zu den Anforderungen an Programmhersteller.

Grundsätzlich halten wir die zunehmende Digitalisierung und elektronische Kommunikation im Besteuerungsverfahren für alternativlos und begrüßen insofern den Grundtenor des Entwurfs. Allerdings ist es auch in Zukunft wesentlich, dass die beratenden Berufsstände als Intermediär in der Prozesskette zwischen Steuerpflichtigen und Verwaltung optimal unterstützt werden und damit alle Prozessbeteiligten Nutzenvorteile im neuen Verfahren sehen und auch davon profitieren. Das betrifft sowohl die unmittelbare Weiterverarbeitbarkeit von übermittelten Daten in beide Richtungen als auch die Integrationsfähigkeit neuer Verfahren in bestehende und zukünftige Prozesse. Dabei müssen klare Verantwortlichkeiten bestehen, Kosten und Haftungsrisiken dürfen nicht verlagert werden.

Im Hinblick auf die Berücksichtigung der Praxiserfordernisse und die Akzeptanz der vorgesehenen Verfahren ist es wichtig, nicht zahlreiche zusätzliche untergesetzliche Regelungen ohne ausreichende Vorbereitung und Pilotierung einzuführen. DATEV bringt sich gerne in die Diskussion um die praktische Umsetzung sowie im Rahmen von Test- und Pilotierungsverfahren ein.

In der beiliegenden Anlage finden Sie bitte einzelne Anmerkungen zu geplanten Regelungen.

Mit freundlichen Grüßen

DATEV eG
Vorstand



Dr. Robert Mayr



Diana Windmeißer

Anlage

**Stellungnahme der DATEV
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur
Modernisierung des Besteuerungsverfahrens BT-Drucksache 18/7457**

Zu Nr. 8: § 80a AO – Elektronische Übermittlung von Vollmachtsdaten

Wir begrüßen, dass Vollmachten zur Vertretung in steuerlichen Verfahren elektronisch an die Landesfinanzbehörden übermittelt werden können und dadurch das Verfahren der Vollmachtsdatenbank als eine Möglichkeit der Vollmachtsübermittlung gesetzlich verankert wird. Positiv ist auch die neu berücksichtigte Regelung, nach der die Pflicht zur Mitteilung des Widerrufs der Vollmacht nur dann besteht, wenn der Widerruf dem Steuerberater gegenüber ausgesprochen wurde.

Zu Nr. 10: § 87a AO - Elektronische Kommunikation

Nach Absatz 6 ist bei der elektronischen Übermittlung von Datensätzen an Finanzbehörden ein „sicheres Verfahren“ zu verwenden, das den Datenübermittler authentifiziert und die Vertraulichkeit und Integrität des Datensatzes gewährleistet. Hier sollte schnell und in Abstimmung mit der Praxis definiert werden, was als „sicherer Übertragungsweg“ gilt und welcher Übertragungsweg zu präferieren ist. Insofern verstehen wir die explizite Nennung der qualifizierten elektronischen Signatur (in Nr. 1) und die DE-Mail-Nachricht (Nr. 2) nur als beispielhaften Maßstab für die Absicherung und Auswahl des Übermittlungsweges, die fortlaufend an die technische Entwicklung angepasst werden müssen. Gleichzeitig sollten Hin- und Rückweg von Übertragungen – insbesondere in Massendatenverfahren und/oder in eingesetzten Softwaremodulen wie ELSTER – „symmetrisch“ verwendet werden. Erfolgt z.B. der Hinweg in strukturierter Form und mit Ordnungsbegriffen zur Weiterverarbeitung, dann sollte auch der Rückweg in dieser Form erfolgen. Bildhafte, nicht automatisiert auslesbare Dokumente als Anlage zu einer E-Mail sind für eine schnelle Zuordnung und IT-gestützte Verarbeitung weniger geeignet.

Insgesamt muss vermieden werden, dass nur einseitig die Kommunikationswege in Richtung Verwaltung so definiert werden, dass sie eine gute Weiterverarbeitung ermöglichen. Dem Steuerpflichtigen und seinem Berater müssen im Sinne einer „symmetrischen Kommunikation“ die gleichen Wege zur Verfügung stehen wie der Verwaltung.

Im Interesse der steuerlichen Berater muss darüber hinaus sichergestellt bleiben, dass sie weiterhin einen „Sammel- oder Gruppenabruf“ der ihren Mandanten elektronisch bereitgestellten Daten vornehmen können und diese Daten direkt in ihrer Software weiterverarbeitet werden können (vgl. hierzu auch die späteren, grundsätzlichen Hinweise zur Konkurrenz von ELSTER- und BZSt-Verfahren). Ein Einzelabruf für jeden Mandanten wäre zu aufwändig.

Zu Nr. 11: § 87c AO – Nicht amtliche Datenverarbeitungsprogramme für das Besteuerungsverfahren

In § 87c Abs. 3 Satz 1 AO-E trifft (wie schon die StDÜV) den Hersteller eine Prüfungspflicht „vor der ersten Nutzung“. Es ist nicht klar, welcher Zeitpunkt damit gemeint ist. Pilotversionen (Testversionen von Programmen, die im praktischen Einsatz erprobt werden) dürfen diese Prüfungspflichten (und damit einhergehend die Haftung gemäß § 72a AO-E) nicht auslösen. Wir schlagen insofern folgende Einfügung vor: *„Die Programme sind vom Hersteller vor **der uneingeschränkten Freigabe zur Nutzung** und nach jeder **uneingeschränkt freigegebenen Änderung** daraufhin zu prüfen, ...“*

Gemäß § 87c Abs. 3 Satz 3 AO-E beginnt die Aufbewahrungsfrist mit Ablauf des Kalenderjahres der erstmaligen Nutzung zur Datenübermittlung. Erfasst sind aber nicht nur Programme, die Steuerdaten übermitteln, sondern auch Programme, die solche Daten verarbeiten, erheben oder nutzen. Für diese Fälle bleibt unklar, wann die Aufbewahrungsfrist beginnt. Der Beginn der Aufbewahrungsfrist sollte daher an den abschließenden Testlauf vor der Freigabe anknüpfen. Wir schlagen insofern folgende Änderung vor: *„Die Aufbewahrungsfrist nach Satz 2 beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, **in dem der letzte Testlauf vor der Programmfreigabe gemäß Satz 1 durchgeführt wurde.**“*

§ 87c Abs. 4 AO-E enthält (wie schon die StDÜV) ein anlassloses Prüfungsrecht der „Finanzbehörden“, deren Zweck nicht genannt ist (also eine Art „Programm-TÜV“). Der Programmhersteller muss nach § 200 AO mitwirken. Es ist zu hinterfragen, ob eine anlasslose Prüfung wirklich erforderlich ist. Denn die Haftungsregelung nach § 72a AO-E und die überdies bestehenden Haftungsrisiken gegenüber den Nutzern werden bereits dazu führen, dass die Programmhersteller – wie bisher auch – ihre Programme vor Marktfreigabe sehr sorgfältig prüfen. Jedenfalls sollte der Zweck der Prüfung darauf beschränkt werden, die Pflichten des Herstellers gemäß § 87c Abs. 1 und 2 zu prüfen. Außerdem sollte eine einzige zuständige Behörde bestimmt werden, und zwar nach dem Standort des Herstellers. Theoretisch könnten sonst diverse Behörden auf die Hersteller zukommen und im schlimmsten Fall widersprüchliche Anforderungen an die Nachbesserung des Programms stellen. Die Pflicht (der Gesetzentwurf sieht kein Ermessen vor!) der Behörden, die unverzügliche Änderung fehlerhafter Programme zu verlangen, stellt einen erheblichen Eingriff für die Programmhersteller dar. Denn die Frage, ob tatsächlich ein Programmfehler vorliegt, kann bei Steuerprogrammen durchaus Streitig sein. Eine solche Anordnung, die dann gemäß Satz 3 sogar Grundlage für den Ausschluss von der Übermittlung an die Finanzbehörden sein kann, setzt daher voraus, dass der Programmhersteller Gelegenheit zur Stellungnahme hatte und insgesamt ein rechtsförmiges Verwaltungsverfahren stattgefunden hat. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass der Programmhersteller bei Vorliegen eines Programmfehlers auch Ansprüchen seiner Nutzer ausgesetzt ist. Er muss daher im Zusammenhang mit einer solchen Anordnung seine Rechte umfassend wahrnehmen können. Im Übrigen gehen wir davon aus, dass die Anordnungen gemäß Absatz 4 jeweils Verwaltungsakte darstellen, gegen die der Programmhersteller Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann.

Wir schlagen insofern folgende Änderung vor: *„Die für den Programmhersteller zuständige Behörde ist berechtigt, die Programme und Dokumentationen **daraufhin zu prüfen, ob sie die Anforderungen nach den Absätzen 1 und 2 erfüllen, [sofern Anhaltspunkte dafür bestehen, dass dies nicht der Fall ist.]. Für andere Zwecke dürfen Erkenntnisse aus der Prüfung nicht genutzt werden. Nutzungsrechte an dem jeweiligen Programm entstehen durch die Prüfung nicht.** Die Mitwirkungspflichten ... entsprechend. **Die zuständige Behörde hat den Hersteller oder Vertreiber aufzufordern; zuvor ist dem Hersteller des betroffenen Programms mit angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.**“*

Die oben genannten verfahrensrechtlichen Aspekte sollten im Gesetzestext zusätzlich klargestellt werden.

Auch § 87c Abs. 5 AO-E sollte nur greifen, wenn Anhaltspunkte für die Verletzung der Anforderungen gemäß den Absätzen 1 und 2 vorliegen.

Es fehlt eine Regelung entsprechend § 1 Abs. 4 StDÜV, wonach die Pflichten der Programmhersteller ausschließlich öffentlich-rechtlicher Natur sind. Damit besteht die Gefahr, dass § 87c AO-E als ein „den Schutz eines anderen bezweckendes Gesetz“ im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB eingeordnet wird. Dies würde die Programmhersteller – neben der Haftung gegenüber den Kunden und dem neuen § 72a AO-E -einer zusätzlichen Haftung gegenüber privaten Dritten aussetzen und die Rechtslage damit gegenüber der StDÜV verschärfen. Dies ist in der Sache nicht gerechtfertigt und offenbar auch nicht gewollt. § 87c sollte daher entsprechend dem bisherigen § 1 Abs. 4 StDÜV ergänzt werden:

„Die Pflichten der Programmhersteller gemäß den vorstehenden Bestimmungen sind ausschließlich öffentlich-rechtlicher Art.“

Zu Nr. 11: § 87d AO - Datenübermittlung an Finanzbehörden im Auftrag

Wir begrüßen, dass die zunächst im Referentenentwurf vorgesehene Haftungsverschärfung für die Datenübermittlung im Auftrag entfallen ist.

In Absatz 3 soll die bisherige in der Steuerdatenübermittlungsverordnung in § 6 Abs. 2 vorgesehene Regelung in die Abgabenordnung übernommen werden. Der Auftragnehmer hat dem Auftraggeber die übermittelten Daten unverzüglich in leicht nachvollziehbarer Form zur Überprüfung zur Verfügung zu stellen. Dies würde für den Steuerberater im Hinblick auf die heute übliche Praxis bedeuten, dass er zweimal seinem Mandanten die Daten zur Verfügung stellen muss, weil er bereits vor der Übermittlung die zu übermittelnden Daten regelmäßig zur Vermeidung von (steuerstraf- und zivilrechtlichen) Haftungsrisiken sowie wegen berufsrechtlicher Erfordernisse dem Mandanten (bei Jahressteuererklärungen) zur Freizeichnung zur Verfügung stellt.

Die Pflicht einer Zurverfügungstellung der übermittelten Daten nach deren Übermittlung an die Finanzverwaltung sollte nur dann vorgesehen werden, wenn die übermittelten Daten nicht bereits im Vorhinein dem Auftraggeber durch den Auftragnehmer in leicht nachprüfbarer Form zur

Verfügung gestellt wurden. Zudem sollte die Haftungssituation aufgrund der Freizeichnung im Vergleich zur Unterschrift des Mandanten nach Vorlage in Papierform nicht verändert werden.

Wir schlagen vor, den Wortlaut des § 87d Abs. 3 Satz 1 AO-E wie folgt zu formulieren:
„Der Auftragnehmer hat dem Auftraggeber die Daten, die er übermittelt hat oder übermitteln wird, unverzüglich in leicht nachprüfbarer Form zur Überprüfung zur Verfügung zu stellen.“

Zu Nr. 14: § 93c AO – Datenübermittlung durch Dritte

Wir begrüßen, dass in § 93c AO die Regelungen zur Datenübermittlung durch Dritte zusammengeführt werden und eine Vereinheitlichung der Datenübermittlungspflichten vorgenommen wird. Bei der Auswahl von Übermittlungspflichten sind die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Steuerpflichtigen zu berücksichtigen. Eine Information des Betroffenen über die übermittelten Daten ist daher folgerichtig und sollte um ein Akteneinsichtsrecht in eigener Sache ergänzt werden. Ebenso ist eine strenge Beschränkung der Weitergabe und Nutzung von Daten durch andere Behörden vorzusehen.

Geregelt werden muss auch der Umgang mit fehlerhaften Daten zugunsten oder zulasten des Steuerpflichtigen bis hin zur Feststellungslast. Prüfungs- und Beweispflichten dürfen nicht einseitig auf den Steuerpflichtigen übertragen werden. Es sollte geregelt werden, dass und wie der Steuerpflichtige (bzw. der von ihm zur Datenübermittlung Beauftragte) von ihm als fehlerhaft erkannte übermittelte Daten beim Finanzamt korrigieren kann.

Darüber hinaus sollte eindeutig geregelt werden, wie bei der automatischen Veranlagung mit Fällen umgegangen wird, in denen der Steuerpflichtige (bzw. der von ihm zur Datenübermittlung Beauftragte) abweichende Angaben zu den von Dritten gemeldeten Daten macht. Diese Fälle sollten grundsätzlich ausgesteuert und manuell geprüft werden. Keinesfalls dürfen die Daten des Steuerpflichtigen überschrieben und die Daten des Dritten der Besteuerung zugrunde gelegt werden.

Zu Nr. 14: § 93d AO – Verordnungsermächtigung

Wir begrüßen, dass eine Möglichkeit zur Erprobung neuer oder geänderter automatisierter Verfahren geschaffen werden soll. Ein solches Vorgehen hat sich auch in der Vergangenheit bewährt.

Zu Nr. 18: § 122a AO – Bekanntgabe von Verwaltungsakten durch Bereitstellung zum Datenabruf

Wie schon im Hinweis zur Nr. 10 sollte auch in diesen Fällen ein Sammeldatenabruf für Steuerberater möglich sein.

Zu Nr. 22: § 150 Absatz 6 - Ermächtigungsvorschrift für abweichende Regelungen zu den Vorschriften §§ 72a und 87b bis 87d AO

Eine Ermächtigung, nach der mit Rechtsverordnung abweichende Regelungen zu den o. g. Vorschriften getroffen werden können, ist abzulehnen. Da die §§ 72a, 87c und 87d AO-E Pflichten und Haftungsregeln für Hersteller, Datenübermittler und Bevollmächtigte enthalten, sollten Änderungen dieser Vorschriften dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Eine Verordnung kann lediglich Durchführungsvorschriften enthalten.

Insofern könnte folgende Formulierung gewählt werden: „In der Rechtsverordnung können Regelungen getroffen werden, **die die §§ 72a und 87b bis 87d konkretisieren.**“

Zu Artikel 13: Änderung des StBerG – Nr. 4

Es fehlen im Hinblick auf § 76 Abs. 2 Ziff. 11 StBerG-E analoge Ergänzungen der BRAO und der WPO.

Zum Entwurf einer Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD, Stichwort: Vollständig automatisierter Erlass und elektronische Bekanntgabe eines Verwaltungsakts; Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch:

Zu Art. 17a: Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (§§ 31a neu und 37 Abs. 2a neu SGB X)

Wir begrüßen eine möglichst einheitliche Fortentwicklung praktikabler Regelungen zu elektronischen Verwaltungsakten. Die vorgesehenen Neuregelungen zur Bekanntgabe elektronischer Verwaltungsakte durch Bereitstellung zum Datenabruf werden diesem Ziel unseres Erachtens noch nicht gerecht.

Beispielsweise enthält die steuerrechtliche Regelung des § 122a AO zwei unterschiedliche Vorgaben zur Bekanntgabe eines elektronisch bereitgestellten Verwaltungsaktes, die sozialversicherungsrechtliche Regelung des § 37 Abs. 2 SGB X enthält abweichend eine dritte Bekanntgabe-Fiktion.

Im Steuerrecht wird der zum Datenabruf Berechtigte per E-Mail von der Bereitstellung verständigt, im Sozialversicherungsrecht ist keine entsprechende Regelung ersichtlich.

Im Sozialversicherungsrecht soll ein Verwaltungsakt vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden können, im Steuerrecht ist keine entsprechende Regelung ersichtlich.

Die Neuregelungen sind für den Abruf des Betroffenen von einem Onlineportal vorgesehen. Zum praktikablen Abruf durch Dritte - wie z.B. Steuerberater oder über Rechenzentren - gibt es etliche offene Fragen.

Daher schlagen wir vor, die Thematik in einem umfassenden Gesamtpaket zu regeln. In diesem müssen alle Teilaspekte für eine praktikable und möglichst einheitliche Vorgehensweise berücksichtigt werden.

Lesbarmachung und das Ausdrucken von elektronischen Unterlagen

Die in § 147 Abs. 5 AO-E vorgesehene Verpflichtung „auf Verlangen der Finanzbehörde ... die Unterlagen unverzüglich ganz oder teilweise auszudrucken“ muss auf Einzelfälle eingegrenzt werden. Sie ist nicht mehr zeitgemäß und führt zu unnötigen und aufwändigen Medienbrüchen.

Grundsätzlich zur Auswahl und zur zukünftigen Bedeutung unterschiedlicher Automationsverfahren und Kommunikationswege

Wir begrüßen, dass für die elektronische Kommunikation das bestehende ELSTER-Verfahren mit den vorhandenen Massendatenschnittstellen für eine medienbruchfreie Kommunikation weiter ausgebaut werden soll. Die Verfügbarkeit von Massendatenschnittstellen mit Sammel- oder Gruppeneinreichung bzw. Sammel- oder Gruppenabruf ist für eine wirtschaftliche Abwicklung in vielen Szenarien auch zukünftig von hoher Bedeutung.

Die vorhandenen Schnittstellen mit den am steuerlichen Verfahren Beteiligten in Bund und Länder sind derzeit allerdings noch unterschiedlich (BZSt und ELSTER), eine Angleichung sollte zeitnah erfolgen. Insbesondere bei neuen Verfahren sollte von Anfang an geprüft werden, wie der Prozess für alle Beteiligten optimal unterstützt werden kann.

Schließlich ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die Existenz unterschiedlicher Kommunikationswege gegenüber Behörden problematisch ist und überwunden werden sollte, weil sie erhebliche Komplexität mit sich bringt. In diesem Zusammenhang sei auf das Nebeneinander von beA/EGVP für die Kommunikation gegenüber Gerichten, ELSTER gegenüber der Finanzverwaltung und DE-Mail gegenüber weiteren Behörden verwiesen.