



Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

10117 Berlin, Französische Str. 9 -12, ☎ 030 / 25 93 96 0

Referentenentwurf eines Gesetzes zur „Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“; GZ IV A 2 – S 1910/15/10043-02; DOK 2015/0682696

Vorbemerkungen

Rund die Hälfte der Einkommensteuererklärungen wird bereits heute in elektronischer Form abgegeben. Der Bund der Steuerzahler (BdSt) begrüßt daher den Vorstoß der Finanzverwaltung, das Besteuerungsverfahren zu modernisieren. Die Vorschriften in der Abgabenordnung stammen in ihrer Grundkonzeption zum großen Teil noch aus dem Jahr 1977 und sind nicht auf die neuen Kommunikationsmittel zugeschnitten. In den vergangenen Jahren haben sich bereits zahlreiche Problemfälle ergeben, die sich mit den geltenden Verfahrensvorschriften nicht mehr zweifelsfrei lösen ließen: Fehler bei der Nutzung des ELSTER-Verfahrens oder von Dritten unzutreffend übermittelte Daten können nach geltendem Recht nur mit großem Aufwand korrigiert werden. Es besteht aus unserer Sicht Handlungsbedarf. Die Überarbeitung der Abgabenordnung und weiterer Gesetze sowie der Durchführungsverordnungen ist daher richtig und erforderlich.

Die Weiterentwicklung des Steuerverfahrensrechts darf aber nicht zu Lasten der Steuerzahler und ihrer Berater gehen, sondern muss auch für sie zu deutlichen Verbesserungen führen. Bisher sind die Steuerzahler bei elektronischen Projekten in Vorleistung gegangen, sei es bei der elektronischen Übermittlung von Steuererklärungen, der E-Bilanz oder der verpflichtenden elektronischen Übermittlung von Daten. Dies hat bei den Steuerzahlern zu einer hohen bürokratischen Belastung und immensen Kosten geführt. Eine Optimierung der Verfahrensabläufe in der Finanzverwaltung darf keine weiteren Belastungen für die Steuerzahler enthalten. Kritisch sehen wir daher die verpflichtende Einrichtung einer digitalen Lohn-Schnittstelle für Arbeitgeber. Dies bringt vor allem Vorteile für die Finanzverwaltung, birgt aber Kosten für die Unternehmer.

Herzstück des Diskussionsentwurfs ist die vollautomatische Bearbeitung der Steuererklärungen. Lediglich ein Teil der Steuererklärungen soll noch manuell bearbeitet werden. Oberstes Gebot muss auch bei einem automatisierten Verfahren die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sein. Dazu gehört auch, dass Steuerzahler bei elektronisch und manuell erstellten Bescheiden dieselben Rechtsschutzmöglichkeiten genießen. Wir begrüßen daher, dass die ursprüng-

liche Unterscheidung zwischen elektronisch erstellten und händisch bearbeiteten Bescheiden im Referentenentwurf nicht mehr vorgesehen ist. Wichtig ist aber, dass bei einer maschinellen Bearbeitung die Hinweispflicht der Finanzbehörden nicht ausgehebelt wird. Der Laie kann sich bisher darauf verlassen, dass die Finanzbeamten die Steuererklärung auch zu seinen Gunsten prüfen. Dies gebietet der Amtsermittlungsgrundsatz. Diese Hinweis- und Ermittlungspflicht darf durch eine vollautomatische Bearbeitung nicht verloren gehen.

Die Reform des Verfahrensrechts sollte aus unserer Sicht von Vereinfachungen im materiellen Steuerrecht begleitet werden. Letztlich schlagen die komplexen materiellen Regeln auf die Verfahrensvorschriften durch. Die umfangreichen Steuererklärungen sind Spiegelbild eines umfangreichen materiellen Rechts. Ein schlankeres Steuerrecht würde den Erfüllungsaufwand bei den Steuerzahlern und den Prüfaufwand bei der Finanzverwaltung verringern. Die im Referentenentwurf vorgesehenen materiellen Änderungen gehen aus unserer Sicht aber in die falsche Richtung. Der Wegfall der sogenannten Härtefallregelung für Nebeneinkünfte (§ 46 Abs. 3 und 5 EStG) dient aus unserer Sicht nicht der Steuervereinfachung, sondern benachteiligt pflichtveranlagte Arbeitnehmer und führt zu Mehreinnahmen für den Fiskus in Höhe von 80 Mio. Euro im Jahr. Die Streichung des Härtefallausgleichs lehnen wir entschieden ab.

Stattdessen sollte der Gesetzgeber überlegen, ob der geltende Zinssatz für Nachzahlungs- und Erstattungszinsen von 6 Prozent pro Jahr noch angemessen ist. Der Bundesfinanzhof beurteilte in einer Entscheidung aus dem Jahr 2014 den Zinssatz für Streitjahre bis 2011 für noch verfassungsgemäß, da sich der Marktzins erst nach dem Jahr 2011 auf einem niedrigen Niveau stabilisiert hatte. Die Ausführungen des Gerichts lassen erkennen, dass für jüngere Jahre der Zinssatz von 6 Prozent nicht mehr verfassungsfest sein dürfte. Die Rechtsprechung bietet damit hinreichend Anlass, die Höhe des Zinssatzes aktuell zu überprüfen und im Rahmen der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens den seit 50 Jahren geltenden Zinssatz zu aktualisieren. Wir schlagen eine Halbierung auf 3 Prozent vor.

Von ganz wesentlicher Bedeutung ist für uns die Möglichkeit, Anträge, Erklärungen und Belege auch weiterhin in Papierform abgeben zu können. Der Bürger muss die Wahl zwischen der elektronischen und der herkömmlichen Papiererklärung haben. Die elektronische Kommunikation mit der Finanzbehörde sollte nicht verpflichtend sein. Wir begrüßen daher das klare Bekenntnis im Referentenentwurf, den Papierweg weiterhin bestehen zu lassen.

Die Modernisierung des Verfahrensrechts und ihre praktische Umsetzung können nur gemeinsam mit den Steuerzahlern gelingen. Hierfür sind ein entsprechender zeitlicher Vorlauf und großzügige Übergangsfristen erforderlich. Die Verschiebung des Inkrafttretens um ein Jahr auf den 1. Januar 2017 halten wir daher für gerechtfertigt. Sowohl bei den Bürgern, den Unternehmen und schließlich in der Finanzverwaltung selbst müssen die Voraussetzungen

geschaffen sein, um einen reibungslosen Ablauf des modernen Besteuerungsverfahrens zu gewährleisten. Dabei sollte die Verbesserung des Service-Angebots für die Steuerzahler Priorität haben.

Nachbesserungsbedarf sehen wir vor allem bei folgenden Punkten:

Abgabenordnung

§ 29a AO-E – Unterstützung des örtlich zuständigen Finanzamtes

Das örtlich zuständige Finanzamt kann durch ein anderes Finanzamt unterstützt werden. Dieses handelt dann im Namen des örtlich zuständigen Finanzamtes. Nach der Gesetzesbegründung ist der Steuerzahler bei Bedarf über die Unterstützung zu informieren.

Der BdSt hat in diesem Jahr bei den obersten Finanzbehörden der Länder die Bearbeitungszeiten für Einkommensteuererklärungen in der Finanzverwaltung abgefragt. Danach wichen die Bearbeitungszeiten unter den Bundesländern zum Teil deutlich ab. Aber auch innerhalb der Länder schwankte die Dauer der Bearbeitung von Finanzamt zu Finanzamt stark. Insofern halten wir die Flexibilisierung der Zuständigkeiten für eine vernünftige Lösung. Dabei muss allerdings sichergestellt werden, dass für die Steuerzahler keine Nachteile entstehen. So haben die Bearbeiter im örtlich zuständigen Finanzamt meist eine bessere Ortskenntnis, die z. B. bei der Berücksichtigung von Fahrtwegen hilfreich ist.

Aus unserer Sicht sollte der Bescheid daher stets einen kurzen Hinweis darauf enthalten, dass er in einem anderen Finanzamt erstellt wurde und den dortigen Sachbearbeiter nennen. Dies sollte so auch im Gesetz vermerkt werden. Den jetzigen Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass bei Bedarf über § 29a AO-E zu informieren ist, halten wir für unzureichend. Hier hätte es allein die Finanzverwaltung in der Hand, über eine Information des Bürgers zu entscheiden. Eine Hinweispflicht ergibt sich aus unserer Sicht bereits systematisch aus § 27 AO. Bisher ist bei einem örtlichen Zuständigkeitswechsel die Zustimmung des Steuerzahlers erforderlich. Auch wenn § 29a AO-E rechtlich keinen Zuständigkeitswechsel bewirkt, handelt faktisch ein örtlich nicht zuständiges Finanzamt, worüber der Steuerzahler zumindest in Kenntnis zu setzen ist. Auch wäre ein Hinweis, verbunden mit der direkten Durchwahlmöglichkeit zum zuständigen Sachbearbeiter bzw. zum Bearbeitungspool eine gute Möglichkeit, das Service-Angebot der Finanzverwaltung flächendeckend zu verbessern.

Unbedingt erforderlich sind Regelungen zum Rechtsweg. Es ist klarzustellen, welches Finanzamt für Einsprüche oder für Beschwerden zuständig ist und ggf. bei welchem Finanzgericht Klage eingereicht werden muss. Insbesondere weil der Begriff „in Besteuerungsverfahren“ sehr weit ausgelegt werden kann, ist eine Unterstützung durch ein anderes Finanzamt auch bei Betriebsprüfungen, Vollstreckungsmaßnahmen, Sachverhaltsermittlungen oder Maß-

nahmen des einstweiligen Rechtsschutzes möglich. Fraglich ist, ob in diesen Fällen das örtlich zuständige Finanzamt oder dann das sachnähere, tatsächlich handelnde Finanzamt für die Bearbeitung des Rechtsmittels zuständig ist.

Petition: Der Steuerzahler sollte im Steuerbescheid über eine Unterstützung durch ein anderes Finanzamt informiert werden. Es sollte klargestellt werden, welches Finanzamt für eventuelle Rechtsmittel zuständig ist.

§ 80 AO-E – Bevollmächtigte und Beistände

Der neue § 80 Abs. 8 AO-E sieht vor, dass ein Bevollmächtigter zurückgewiesen werden kann, wenn er ungeeignet ist. Eine Zurückweisung kommt nach der Gesetzesbegründung u. a. in Betracht, wenn der Bevollmächtigte unfähig ist, die Sach- und Rechtslage des Falles hinreichend zu erkennen. Anders als die geltende Gesetzesfassung soll künftig auch eine Zurückweisung von Berufsträgern wie Steuerberatern, Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüfern, Notaren u. a. möglich sein.

Diese Änderung lehnen wir ab. Die zur Steuerberatung befähigten Berufe verfügen über eine hochqualifizierte Ausbildung – zum Teil mit mehreren Staatsexamen. Für uns ist nicht erkennbar, aus welchem Grund diese Personen nicht in der Lage sein sollten, die Sach- und Rechtslage eines Falles entsprechend zu erkennen. Soweit Zweifel an der Qualifikation solcher Berufsträger bestehen, kann dies über die jeweiligen Berufskammern diszipliniert werden. Das Finanzamt kann diesen Bevollmächtigten jedenfalls nicht die Eignung absprechen.

Petition: Bevollmächtigte Berufsträger dürfen nicht vom Finanzamt zurückgewiesen werden. Der bisherige § 80 Abs. 6 S. 2 AO ist auch in die neue Fassung zu übernehmen.

§ 88 AO-E – Untersuchungsgrundsatz

Nach § 88 Abs. 1 AO ist die Finanzbehörde verpflichtet, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Der Referentenentwurf sieht vor, künftig im Rahmen der Amtsermittlung auch Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen zu berücksichtigen. Zudem wird den obersten Finanzbehörden erlaubt, Weisungen zu Art und Umfang der Ermittlungen bei bestimmten Fallgruppen zu erlassen. Der Einsatz von Risikofiltern zur automatischen Bearbeitung und Korrektur von Steuerbescheiden wird in § 88 AO-E gesetzlich verankert.

Die Einführung eines Risikomanagementsystems ist bei einer EDV-gestützten Bearbeitung von Steuererklärungen erforderlich. Wichtig ist dabei, dass der Risikofilter einen gleichmäßigen Steuervollzug gewährleistet. Entsprechend sorgfältig muss der Risikofilter gesetzt und dokumentiert werden. Für die Steuerzahler ganz entscheidend ist, dass die Fürsorgepflicht des Finanzamtes durch das Risikomanagementsystem nicht ausgehebelt werden darf. Letztlich liegt es nicht in der Hand des Bürgers, ob seine Erklärung vollmaschinell oder personell

bearbeitet wird. Schon aus Gründen der gleichmäßigen Besteuerung muss sichergestellt werden, dass auch derjenige ausreichend Hinweise erhält, dessen Erklärung elektronisch bearbeitet wird. Die Einstellung der Risikofilter geht daher mit einer hohen Verantwortung einher und muss einer Überprüfung durch die Gerichte standhalten.

Bittet der Steuerzahler um eine Prüfung seines Sachverhaltes, z. B. weil er qualifizierte Freitextfelder ausfüllt oder ein Antrag auf eine Ermessensentscheidung stellt, muss eine Aussteuerung der Erklärung zur personellen Bearbeitung erfolgen. Die Finanzverwaltung selbst weist auf diese Gründe in der Entwurfsbegründung hin. Wir regen an, die genannten Gründe in den Gesetzeswortlaut zu übernehmen, um den dortigen Begriff „Anlass“ zur Aussteuerung näher zu definieren.

Bereits nach geltendem Recht ist bei der Amtsermittlung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen (AEAO zu § 88 Nr. 1). Aus unserer Sicht genügt dies, um im Einzelfall zu einem angemessenen Verhältnis zwischen Ermittlungsmaßnahme und angestrebtem Erfolg zu gelangen. Die zusätzliche Einführung von Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten halten wir für entbehrlich: Der Untersuchungsgrundsatz oder Amtsermittlungsgrundsatz ist im öffentlichen Recht ein ganz prägender Grundsatz. Entsprechende Regelungen finden sich in § 24 VwVfG und § 20 SGB X. Wir können nicht erkennen, aus welchem Grund bei Finanzbehörden ein anderer Maßstab für die Amtsermittlung gelten soll als zum Beispiel bei den Sozialbehörden, wo ebenfalls Massenverfahren abgewickelt werden.

Die in Absatz 3 des Entwurfs vorgesehenen „Gruppenanweisungen“ halten wir für problematisch, da unbestimmt ist, was darunter zu verstehen ist. Kann die Gruppe beispielsweise auch so groß sein, dass jeweils sämtliche Arbeitnehmer oder Vermieter erfasst sind? Eine Konkretisierung, welche Fälle von diesem neuen Absatz erfasst sein sollen, halten wir für erforderlich. Insbesondere erschließt sich uns nicht, welchen Mehrwert dieser Absatz bringt, wenn ein Risikomanagementsystem eingeführt wird.

In Absatz 4 des Entwurfs erscheint uns die vorgesehene Speicherung von Daten beim Bundeszentralamt für Steuern mit 20 Jahren überdurchschnittlich lang. Selbst unter Berücksichtigung von An- und Ablauffristen sollte an einer so langen Aufbewahrung von Daten kein Interesse mehr bestehen. Wir fordern daher eine deutliche Verkürzung der Frist.

Petition: Der Untersuchungsgrundsatz darf durch die Einführung von elektronischen Risikofiltern nicht ausgehöhlt werden. Beantragt der Steuerzahler eine Überprüfung seines Falles, so muss sichergestellt werden, dass eine manuelle Prüfung erfolgt.

§ 93c AO-E – Datenübermittlung durch Dritte

In dieser Vorschrift werden die elektronischen Datenübermittlungspflichten von Dritten, wie z. B. Arbeitgebern, Versicherungen und Banken, gebündelt. Diese haben den Steuerzahler darüber zu informieren, welche für die Besteuerung relevanten Daten an die Finanzbehörde übermittelt wurden. Werden die Daten nicht rechtzeitig übermittelt, so ist ein Verspätungsgeld zu entrichten.

Ziel der Finanzverwaltung ist es, bereits möglichst viele Daten in elektronischer Form von Dritten zu erhalten. Dabei muss sichergestellt werden, dass der Steuerzahler Kenntnis hat, welche Daten über ihn beim Finanzamt gespeichert sind. Dazu dient die Informationspflicht in § 93c Absatz 1 Nr. 3 AO-E. Diese halten wir allerdings noch für unzureichend. Aus unserer Sicht sollten Dritte dem Steuerzahler nicht nur mitteilen, was übermittelt wurde, sondern auch wann die Daten an das Finanzamt übersandt wurden. So kann der Steuerzahler prüfen, ob er auch in angemessener Zeit über die Datenübermittlung informiert wurde und sich ggf. in der Zwischenzeit Änderungen ergeben haben.

Insgesamt orientiert sich die Vorschrift aus unserer Sicht zu sehr an den Belangen der Finanzverwaltung, die mit den elektronisch übermittelten Daten weiterarbeiten will. So gibt es keine Ermittlungspflicht des Finanzamtes, wenn der Bürger zu spät oder gar nicht über die übersandten Daten informiert wurde, da in Absatz 3 ein entsprechender Hinweis auf Absatz 1 Nr. 3 fehlt. Dies erweckt den Eindruck, dass die Finanzbehörden die Daten zwar abschöpfen wollen, bei fehlerhaften Daten oder unzureichenden Informationen aber nicht Ansprechpartner für die betroffenen Bürger sein wollen. Soweit sich die Finanzverwaltung die Daten der Dritten zu eigen macht, etwa weil auf diese Daten für Zwecke der Besteuerung zurückgegriffen wird, muss der Bürger auch Einwände zu den gemeldeten Daten bei der Finanzbehörde vortragen können und diese berücksichtigt werden. Die Grundsätze des rechtlichen Gehörs dürfen durch eine Datenübermittlung nicht ausgehebelt werden. Des Weiteren sollte die Finanzbehörde verpflichtet werden, den Bürger zu unterrichten, wenn erkennbar ist, dass der Bürger von dem Dritten nicht in Kenntnis gesetzt wurde.

Insgesamt sollte deutlich herausgearbeitet werden, dass die vom Bürger erklärten Angaben maßgebend für die Besteuerung sind und die von Dritten gemeldeten Daten nachrangig.

Petition: § 93c AO-E sollte steuerzahlerfreundlicher ausgestaltet werden. Macht sich die Finanzverwaltung die Drittdaten zu eigen, muss der Bürger auch gegenüber dem Finanzamt die Unrichtigkeit, Unvollständigkeit und die nicht rechtzeitige Datenübermittlung rügen können. Ist für das Finanzamt erkennbar, dass der Bürger nicht oder nicht rechtzeitig über die Datenübermittlung informiert wurde, hat es den Bürger über die Daten zu unterrichten.

§ 109 AO-E – Verlängerung von Fristen

Erklärungen, die von einem Angehörigen der steuerberatenden Berufe angefertigt werden, müssen bis zum 28. Februar des Zweitfolgejahres abgegeben werden. Darüber hinaus ist eine Fristverlängerung nur noch in Ausnahmefällen möglich.

Fristverlängerungen sollten wie bisher ohne großen Aufwand – ggf. auch stillschweigend – gewährt werden können, wenn der Steuerzahler z. B. wegen fehlender Unterlagen oder wegen einer Krankheit die Steuererklärung nicht rechtzeitig abgeben konnte. Gegebenenfalls kann dieser Aspekt in § 109 Abs. 1 AO-E noch ergänzt werden.

Die gesetzliche Neuregelung in § 109 Abs. 2 AO-E darf aus unserer Sicht nicht zu einer Verschärfung gegenüber dem geltenden Recht führen. Es muss auch bei beratenen Steuerzahlern die Möglichkeit bestehen, eine Fristverlängerung zu erhalten. Insbesondere in den Fällen der Vorabanforderung halten wir den Quasi-Ausschluss von Fristverlängerungen für nicht zielführend. Laufen zufällig mehrere Vorabanforderungen bei einem Berater zusammen, kann dies die Büroorganisation beeinträchtigen und bei kleineren Steuerbüros zu erheblichem Arbeitsaufwand führen, der in der gebotenen Sorgfalt ggf. nicht mehr zu bewältigen ist.

Petition: Eine Fristverlängerung sollte auch stillschweigend vereinbart werden können. Grundsätzlich sollten auch bei beratenden Steuerzahlern Fristverlängerungen möglich sein.

§ 118a AO-E – Ausschließlich automationsgestützte Verwaltungsakte

Die neue Regelung fingiert, dass die Willensbildung über den Erlass eines elektronischen Verwaltungsaktes und über seine Bekanntgabe in dem Zeitpunkt abgeschlossen ist, in dem die maschinelle Verarbeitung abgeschlossen wurde. Dies ist z. B. wichtig für die Entscheidung, ob neue Tatsachen i.S.v. § 173 AO vorliegen.

Wir regen an, dass der Abschluss der maschinellen Bearbeitung auf dem Steuerbescheid vermerkt wird. So ist der Bearbeitungszeitpunkt klar dokumentiert. In der Praxis gibt es zum Teil Abweichungen von mehreren Tagen zwischen Fertigstellung und Versand des Bescheides an den Steuerzahler.

Petition: Der Zeitpunkt des Abschlusses der maschinellen Bearbeitung sollte im Bescheid vermerkt werden.

§ 149 AO-E – Abgabe der Steuererklärungen

Für Angehörige der steuerberatenden Berufe verlängert sich die Frist zur Abgabe von Steuererklärungen um zwei Monate auf den 28. Februar des Zweitfolgejahres. Künftig ist bei ihnen eine Vorabanforderung nur noch aus den im Gesetz aufgezählten Gründen möglich. Der Vor-

abanforderung ist innerhalb von drei Monaten zu folgen. Bei nicht beratenen Bürgern bleibt der Abgabetermin 31. Mai des Folgejahres bestehen.

Die Finanzverwaltung beginnt mit der Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen regelmäßig erst im März des Folgejahres. Hintergrund dafür ist, dass die von Dritten gemeldeten Daten vorher oft nicht vorliegen und eine Bearbeitung der Fälle noch nicht erfolgen kann. Da die Bearbeitung der Erklärungen ohnehin erst später beginnt, sollten die Steuerzahler generell zwei Monate länger Zeit haben, um die Erklärungen einzureichen. Für nicht beratene Steuerzahler sollte der Stichtag für die Abgabe der Einkommensteuererklärung demnach vom 31. Mai auf den 31. Juli verschoben werden. Dies erspart zahlreiche Fristverlängerungsanträge.

Die Gründe für eine Vorabanforderung sind nun abschließend im Gesetz genannt, was grundsätzlich der Rechtssicherheit dient. Die Ausweitung der bisher in den Erlassen der Finanzverwaltung aufgeführten Gründe halten wir jedoch nicht für erforderlich. Insbesondere die Herabsetzung der Vorauszahlungen ist aus unserer Sicht kein Anlass, um eine Steuererklärung vorfristig anzufordern. Denn die Herabsetzung der Vorauszahlungen wird von den Finanzbehörden nicht ohne Prüfung gewährt. Wir regen an, Nr. 1 c) in Absatz 4 zu streichen.

Petitum: Die Erklärungsfristen sollten auch für nicht beratene Bürger um zwei Monate verlängert werden. Die Herabsetzung von Vorauszahlungen sollte nicht als Begründung für eine Vorabanforderung dienen.

§ 152 AO-E – Verspätungszuschlag

Ein Verspätungszuschlag kann festgesetzt werden, wenn eine gesetzliche oder von der Behörde bestimmte Frist zur Abgabe einer Steuererklärung nicht eingehalten wird. Der Verspätungszuschlag entfällt, wenn der Steuerpflichtige glaubhaft macht, dass die Verspätung entschuldbar ist. In Absatz 2 wird neu festgelegt, dass ein Verspätungszuschlag ohne Ermessen festzusetzen ist, wenn eine Steuererklärung nicht binnen 14 Monaten bzw. 19 Monaten nach Ablauf des Besteuerungszeitraumes/-punktes oder nicht innerhalb des Vorabanforderungszeitraumes abgegeben wurde. Künftig wird ein Verspätungszuschlag auch bei einer Nullfestsetzung oder negativem Steuerbetrag automatisch erfolgen. Der Verspätungszuschlag beträgt bei Einkommensteuererklärungen 50 Euro pro Monat.

Bisher stand die Festsetzung eines Verspätungszuschlags im Ermessen der Finanzbehörde. Künftig wird in vielen Fällen ein Verspätungszuschlag per Gesetz entstehen, und zwar selbst bei sehr geringen Fristüberschreitungen von wenigen Tagen. Eine deutliche Verschärfung begründet die Regelung für sog. Steuerfestsetzungen auf Null. Bislang war in diesem Fall die Festsetzung eines Verspätungszuschlags ausgeschlossen. Künftig werden Erstattungsfälle, Nachzahlungsfälle und Nullfestsetzungen hinsichtlich der Verspätungszuschläge gleichbe-

handelt. Dies dürfte zu einem deutlichen Einnahmenezuwachs bei der Finanzverwaltung führen. Wir regen daher an, bei Nullfestsetzungen und Erstattungsfällen von einem automatischen Verspätungszuschlag Abstand zu nehmen. Insbesondere, wenn es sich um einen erstmaligen Verstoß handelt, z. B. weil der Steuerzahler bisher in Unkenntnis von seiner Steuererklärungspflicht war, ist ein hoher Verspätungszuschlag unangemessen. Dies kann etwa bei Rentnern der Fall sein.

Zudem halten wir 50 Euro pro angefangenen Monat der Verspätung für deutlich zu hoch. Schnell wird der Verspätungszuschlag die eigentliche Höhe der Steuerschuld überschreiten. Der Verspätungszuschlag dient als Druckmittel zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Veranlagungsverfahrens und nicht als Einnahmequelle des Fiskus.

Petition: Bei Nullfestsetzungen und in Erstattungsfällen sollte der Verspätungszuschlag nicht automatisch – ohne Ermessen – festgesetzt werden. Zudem muss die Höhe des Verspätungszuschlages pro Monat deutlich unter 50 Euro liegen.

§ 163 AO-E – Abweichende Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen

Billigkeitsmaßnahmen können bislang nur geändert werden, wenn die Entscheidung ausdrücklich unter einen Widerrufsvorbehalt gestellt wurde. Fehlte der Widerruf, war die abweichende Steuer für die Steuerfestsetzung regelmäßig verbindlich. Nach § 163 Abs. 3 AO-E stehen Billigkeitsmaßnahmen nun kraft Gesetz unter dem Vorbehalt des Widerrufs.

Diese Überlegung können wir nicht nachvollziehen, da sie nicht im Zusammenhang mit der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens steht. Billigkeitsmaßnahmen werden stets eine Prüfung im Einzelfall erfordern und können nicht in einem vollautomatischen Verfahren erfolgen. Da die Bearbeiter in den Finanzämtern an den Grundsatz des gleichmäßigen Gesetzesvollzugs und der gleichmäßigen Erhebung von Steuern gebunden sind, werden Billigkeitsmaßnahmen bisher stets sehr sorgfältig geprüft. Der gesetzliche Vorbehalt des Widerrufs ist aus unserer Sicht daher nicht erforderlich.

Die Neuregelung schwächt die Position derjenigen, die eine Billigkeitsmaßnahme erhalten, da stets mit einem Widerruf gerechnet werden muss. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Billigkeitsmaßnahmen häufig das Ergebnis einer Verständigung sind oder im Zusammenhang mit der Rücknahme eines Rechtsmittels durch den Steuerzahler stehen. Der Widerruf durch das Finanzamt benachteiligt den Steuerzahler in diesen Fällen erheblich, da er seine eigenen Zugeständnisse nicht widerrufen kann.

Petition: Die Änderung des § 163 AO ist nicht erforderlich. Sie dient nicht dem elektronischen Besteuerungsverfahren und sollte daher unterbleiben.

§ 171 Abs. 10 AO-E – Ablaufhemmung bei Grundlagenbescheiden

Gegenwärtig endet die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach Bekanntgabe eines Grundlagenbescheids. Wird der Grundlagenbescheid nicht von der Finanzbehörde erlassen, endet die Festsetzungsfrist künftig nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach Kenntnis durch die Finanzbehörde.

Diese neue Wertung ist nicht sachgerecht. Letztlich kann der Steuerzahler nicht wissen, wann die Finanzverwaltung „Kenntnis“ von einem Grundlagenbescheid erhalten hat. Die Berechnung der Festsetzungsverjährung inklusive Ablaufhemmung muss aber auch für den Bürger bzw. seinen Berater möglich sein, denn die Ablaufhemmung gilt ggf. auch zu seinen Gunsten. Daher sollte die Bekanntgabe des Grundlagenbescheides als objektives Kriterium – wie bisher – maßgebend für die Ablaufhemmung sein.

Überdies hängt dieser Änderungsvorschlag auch nicht mit der Automation des Besteuerungsverfahrens zusammen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass zukünftig zwischen den Behörden auch ein schnellerer elektronischer Informationsfluss erfolgt, sodass die Finanzbehörde auch von Grundlagenbescheiden anderer Behörden schneller in Kenntnis gesetzt wird.

Petition: Die vorgeschlagene Änderung zu § 171 Abs. 10 AO sollte nicht in das Gesetzgebungsverfahren übernommen werden. Sie benachteiligt den Steuerzahler unverhältnismäßig.

§ 171 Abs. 10a AO-E– Ablaufhemmung bei Datenübermittlung durch Dritte

Bei einer Datenübermittlung durch Dritte (§ 93c AO-E) endet die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf von zwei Jahren nach Zugang der Daten bei der Finanzbehörde.

Die von Dritten gemeldeten Daten sollen die Arbeit der Finanzverwaltung nur unterstützen. Sie haben nicht den Charakter eines bindenden Grundlagenbescheides (vgl. Begründung zum Referentenentwurf S. 60), sodass die Ansiedlung in Absatz 10a im Anschluss an die Grundlagenbescheide überrascht. Soweit der Gesetzgeber eine Ablaufhemmung aufgrund der von Dritten gemeldeten Daten für erforderlich hält, sollte es zumindest nicht auf den Zugang der Daten beim Finanzamt ankommen, denn von diesem hat der Steuerzahler keine Kenntnis. Wie zu § 171 Abs. 10 AO-E ausgeführt, muss es für den Bürger bzw. seinen steuerlichen Berater jedoch möglich sein, die Festsetzungsfristen zu berechnen. Wir schlagen daher vor, statt auf den Zugang, auf die Übermittlung der Daten abzustellen. Ausweislich unseres Vorschlags zu § 93c AO-E soll der Dritte dem Steuerpflichtigen mitteilen, wann er die Daten an die Finanzbehörde übermittelt hat. Damit hätten Steuerzahler und Finanzamt denselben Anknüpfungspunkt für die Berechnung der Ablaufhemmung.

Petitur: Für die Ablaufhemmung sollte auf die Übermittlung der Daten an die Finanzbehörde abgestellt werden, nicht auf deren Zugang.

§ 173a AO-E – Korrekturvorschrift bei Schreib- und Rechenfehlern

Der Referentenentwurf sieht eine neue Korrekturmöglichkeit bei Schreib- und Rechenfehlern vor: Sind dem Steuerpflichtigen bei Erstellung seiner Steuererklärung Schreib- oder Rechenfehler unterlaufen, kann der Bescheid geändert werden.

Wir begrüßen, dass für elektronisch abgegebene Erklärungen eine Berichtigungsmöglichkeit bei Schreib- und Rechenfehlern vorgesehen wird. Dies hatte der BdSt, der BDL, der DStV und der NVL bereits in einer Eingabe vom 9. September 2011 gefordert. Positiv zu bewerten ist ebenfalls, dass eine Berichtigung innerhalb der Festsetzungsverjährungsfrist möglich ist. Im Diskussionsentwurf war noch eine kürzere Frist von einem Jahr vorgesehen.

Aus unserer Sicht sollte § 173a AO-E allerdings dem § 129 AO weiter angeglichen werden. § 129 AO ermöglicht eine Berichtigung neben den Schreib- und Rechenfehlern auch bei ähnlichen Versehen, z. B. bei Eintragung eines Besteuerungsmerkmals in die falsche Zeile. Zudem ist zu überlegen, § 173a AO-E auch auf sonstige Steuerverwaltungsakte auszudehnen. Bisher ermöglicht § 173a AO-E lediglich eine Berichtigung bei Steuerbescheiden.

Petitur: § 173a AO-E sollte auch den Schreib- und Rechenfehlern ähnliche Versehen erfassen.

§ 175b AO-E – Änderung von Steuerbescheiden bei Datenübermittlung durch Dritte

Der Steuerbescheid ist aufzuheben oder zu ändern, soweit von einem Dritten übermittelte Daten nach § 93c AO-E nicht oder nicht zutreffend berücksichtigt wurden. Gleiches gilt, wenn Daten berücksichtigt wurden, in deren Übermittlung der Steuerpflichtige nicht eingewilligt hat.

Weichen die von Dritten übermittelten Daten von den Angaben des Steuerzahlers ab, hat die Finanzverwaltung die Abweichung grundsätzlich abzuklären. Dies sollte sich auch im Wortlaut des § 175b AO-E zeigen. Die jetzige Formulierung erweckt den Eindruck, dass die von Dritten übermittelten Daten allein maßgebend sind und der Steuerbescheid automatisch zu ändern ist, wenn z. B. geänderte Daten übersandt werden. Daher sollte die vorgesehene Regelung ergänzt werden: Ein Steuerbescheid ist zu ändern, soweit von der mitteilungs-pflichtigen Stelle an die Finanzbehörden übermittelte Daten im Sinne von § 93c AO-E bei der Steuerfestsetzung nicht oder nicht zutreffend berücksichtigt wurden und sich hierdurch eine Änderung der Steuer ergibt. Werden durch den Dritten falsche Daten übermittelt, können diese unzutreffenden Daten nicht zu einer Änderung der Steuer führen.

Petition: Ändert der übermittlungspflichtige Dritte Daten, so darf dies nicht automatisch zu einer Änderung der Steuerfestsetzung führen. Dieser Gedanke sollte sich im Wortlaut des § 175b AO-E wiederfinden.

Einkommensteuergesetz

§ 36 Abs. 2 AO-E – Entstehung und Tilgung der Einkommensteuer

Wird die Einkommensteuer durch Steuerabzug erhoben, müssen die entsprechenden Steuerbescheinigungen nicht mehr vorgelegt werden. Es genügt das Vorhalten dieser Belege. Dies betrifft insbesondere die Anrechnung bereits gezahlter Abgeltungsteuer.

Wir begrüßen diesen Vorschlag. Wichtig ist, dass der Verzicht auf die Belegvorlage nicht zu längeren Aufbewahrungsfristen für den Bürger führt. Wir regen an klarzustellen, dass die Belege nicht über die Bestandskraft des Steuerbescheides hinaus aufbewahrt werden müssen und eine spätere Vorlage nicht vom Finanzamt verlangt werden kann.

Petition: Es sollte klargestellt werden, dass Belege nicht über die Bestandskraft des Steuerbescheids hinaus vorgehalten werden müssen.

§ 41 EStG-E – Aufzeichnungspflichten beim Lohnsteuerabzug

Die Bundesregierung wird ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, das im Lohnkonto des Arbeitnehmers gespeicherte Daten bei einer Außenprüfung elektronisch bereitzustellen sind. Dies erleichtert dem Finanzamt die schnellere Auswertung der Daten, unabhängig vom jeweiligen Lohnabrechnungsprogramm. Die bereits entwickelte „Digitale Lohn-Schnittstelle“ hat bisher nur Empfehlungscharakter.

Diesen Vorschlag lehnen wir ab. Die Änderung setzt voraus, dass die Lohnabrechnungsprogramme der Arbeitgeber flächendeckend nachgerüstet werden. Dies birgt für die Arbeitgeber ein Kostenrisiko, denn die Hersteller der Lohnabrechnungsprogramme werden zusätzliche Funktionen sicherlich nicht kostenfrei zur Verfügung stellen. Sollte sich der Gesetzgeber entscheiden, gleichwohl diese neue Pflicht für Arbeitgeber einzuführen, sollte eine Härtefallregelung im Einkommensteuergesetz verankert werden. Bisher befindet sich diese erst in der nachrangigen LStDV.

Petition: Auf die generelle Einführung einer digitalen Lohn-Schnittstelle sollte verzichtet werden. Dadurch entsteht für die Arbeitgeber eine neue Pflicht, die ggf. Kosten für die Unternehmer auslöst.

§ 41b EStG-E – Abschluss des Lohnsteuerabzugs

Die Vorschrift soll an den neuen § 93c AO-E angepasst werden. Abweichend von § 93c Abs. 4 AO-E beträgt das Verspätungsgeld für die verspätete Übermittlung der Lohnsteuerbescheinigung nicht 10 Euro, sondern 5 Euro. Allerdings würde der Bußgeldtatbestand nach § 383b AO-E greifen.

Arbeitgebern, die Daten ihrer Arbeitnehmer nicht, nicht vollständig, nicht richtig oder nicht rechtzeitig übersenden, droht ein Ordnungsgeld nach § 383b AO-E. Das Ordnungsgeld kann bis zu 10.000 Euro betragen. Die einzelgesetzlichen Regelungen ordnen z. B. für Kranken- oder Rentenversicherer und auch für Banken an, dass diese Bußgeldregelung nicht greift (§ 10 Abs. 2a EStG-E, § 10a Abs. 5 EStG-E, § 43 Abs. 1 EStG-E sowie § 50 Abs. 1a EStG-E und § 65 Abs. 3a EStDV-E). Wir halten es für erforderlich, auch Arbeitgeber aus dem Anwendungsbereich des § 383b AO-E herauszunehmen. Die vorgesehene Regelung benachteiligt Arbeitgeber gegenüber anderen Datenübermittlern. Gerade bei kleinen Unternehmen halten wir ein Ordnungsgeld für unangemessen. Aufgrund verschiedener gesetzlicher Vorschriften sind heute selbst kleine Betriebe zu zahlreichen Übermittlungen verpflichtet. Von den Meldungen und Mitteilungen, deren Übersendung die Unternehmen auf eigene Kosten vornehmen müssen, profitieren vor allem die Behörden. Es erscheint als unbillig, wenn z. B. die unpünktliche Übermittlung von Lohndaten nach § 41b EStG nun auch noch mit einem hohen Bußgeld bedroht wird. Hier stehen Mittel und Zweck außer Verhältnis.

Petition: Der Bußgeldtatbestand des § 383b AO-E sollte auch in den Fällen des § 41b EStG-E ausgeschlossen werden.

§ 42b Abs. 3 EStG-E – Lohnsteuer-Jahresausgleich durch den Arbeitgeber

Arbeitgeber dürfen den Lohnsteuer-Jahresausgleich bisher bis zum März des Folgejahres durchführen. Künftig soll die Frist für den betrieblichen Lohnsteuer-Jahresausgleich im Februar enden.

Die längere Frist für den Lohnsteuer-Jahresausgleich diene vor allem den Arbeitgebern, die als sog. Härtefälle noch das Papierverfahren nutzen. Wir regen daher an, die Änderung mit einer längeren Übergangsfrist zu versehen, um allen betroffenen Unternehmern die Umstellung zu ermöglichen.

Petition: Die vorgesehene Vorverlagerung beim Lohnsteuer-Jahresausgleich von März auf Februar sollte mit einer längeren Übergangszeit versehen werden.

§ 46 Abs. 3 und 5 EStG – Wegfall des Härtefallausgleichs

Grundsätzlich braucht bei Nebeneinkünften von nicht mehr als 410 Euro keine Steuererklärung abgegeben und somit darauf keine Steuern gezahlt werden. Zur Gleichbehandlung wird

bei pflichtveranlagten Arbeitnehmern ein entsprechender Härtefallausgleich durchgeführt, da bei ihnen die Nebeneinkünfte andernfalls der vollen Besteuerung unterlägen. Dieser Härtefallausgleich für Nebeneinkünfte eines Arbeitnehmers soll entfallen.

Diesen Vorschlag lehnen wir ab. Die Streichung des Härtefallausgleichs widerspricht dem Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung. Ein Arbeitnehmer mit geringen Nebeneinkünften, der sich freiwillig veranlagern lässt oder ein Fall der Pflichtveranlagung vorliegt, wird künftig gegenüber demjenigen schlechter gestellt, der gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG keine Einkommensteuererklärung abgibt.

Zudem halten wir die Gesetzesbegründung nicht für tragend. Wir können nicht erkennen, aus welchem Grund die Härtefallregelung zu Verwaltungsmehraufwand führt. Bei einem vollelektronischen Verfahren handelt es sich bei der Berechnung des Härtefallausgleichs nur um einen Rechenschritt, der keinen Aufwand bereitet.

Petitur: § 46 Abs. 3 und Abs. 5 EStG müssen erhalten werden.

Einkommensteuer-Durchführungsverordnung

§ 50 Abs. 5 EStDV-E – Zuwendungsbestätigungen

Zuwendungsbestätigungen, Buchungsbestätigungen und Bareinzahlungsbelege über Spenden sind nur noch auf Verlangen des Finanzamtes vorzulegen. Wird die Vorlage nicht verlangt, hat der Spender die Bescheinigungen und Belege ein Jahr lang aufzubewahren.

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die genannten Belege nicht mehr zwingend vorgelegt werden müssen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass für den Spender eine neue Aufbewahrungspflicht entsteht. Grundsätzlich muss auch bei Spendenbescheinigung die Aufbewahrungspflicht mit der Bestandskraft des Steuerbescheids enden. Insbesondere in Fällen, in denen der Bürger die Unterlagen freiwillig eingereicht hatte, ist es ihm nicht zumutbar, die bereits übermittelten Belege über die Einspruchsfrist hinaus aufzubewahren.

Ergänzend regen wir an, den Betrag für Kleinbetragsspenden anzuheben. Der aktuelle Betrag von 200 Euro gilt bereits seit dem Jahr 2007 und besteht bei Inkrafttreten des Gesetzes dann zehn Jahre. Eine Erhöhung würde gerade bei kleinen Vereinen Bürokratie verringern, weil ggf. weniger Zuwendungsbestätigungen ausgestellt werden müssten.

Petitur: Die einjährige Aufbewahrungsfrist für Zuwendungsbestätigungen u. ä. sollte entfallen.

§ 65 Abs. 3 EStDV-E – Nachweis der Behinderung

Der Nachweis der Behinderung ist der Steuererklärung nur noch bei erstmaliger Geltendmachung oder bei Änderungen beizufügen. Ansonsten genügt das Vorhalten der Unterlagen. Die bisherigen Papierbescheinigungen sollen durch ein elektronisches Übermittlungsverfahren abgelöst werden. D.h. der Steuerpflichtige muss zur Anerkennung der Behinderung in die elektronische Übermittlung einwilligen.

Wir begrüßen, dass der Steuererklärung seltener Belege beigelegt werden müssen. Kritisch beurteilen wir hingegen die Pflicht, am elektronischen Verfahren teilnehmen zu müssen. Eine Parallelregelung bei der Anerkennung von Beiträgen zur Krankenversicherung (§ 10 Abs. 2 EStG) ist bei ihrer Einführung bei vielen Bürgern auf Unmut gestoßen. Wir schlagen vor, im Einzelfall den Papiernachweis über die Behinderung weiter zuzulassen. Wegen der Anerkennung von Behinderungsgraden werden nicht selten Rechtsbehelfsverfahren geführt. Dem Steuerzahler sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, z. B. bei einem Obsiegen vor den Sozialgerichten, den neuen Sachverhalt unter Vorlage des Urteils sogleich im Besteuerungsverfahren geltend zu machen und nicht die womöglich erst spätere elektronische Übermittlung abzuwarten.

Soweit der Gesetzgeber ausschließlich am elektronischen Verfahren festhält, bitten wir, zumindest die betroffenen Steuerzahler entsprechend aufzuklären, welche Rechtsfolge eine verweigerte Zustimmung auslöst.

Petition: Ein Papiernachweis über die Behinderung sollte neben dem elektronischen Verfahren weiterhin möglich bleiben.

Ergänzende Vorschläge des BdSt

Anlage St – Statistische Angaben

Die Anlage St muss alle drei Jahre von Steuerzahlern abgegeben werden, die Gewinneinkünfte und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung haben. Abgefragt wird z. B. die Abschreibung für Abnutzung. Wir regen an, diese Anlage zu streichen. Die in der Anlage abgefragten Daten liegen der Finanzverwaltung im Regelfall bereits elektronisch vor. Die Behörde sollte die erforderlichen Angaben daher selbst aus den elektronisch übersandten Erklärungen bzw. aus der E-Bilanz herausfiltern können.

§ 233a AO i.V.m. § 238 AO – Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen

Steuernachforderungen und Steuererstattungen i.S.d. § 233a AO werden mit einem Zinssatz von 0,5 Prozent pro Monat, also 6 Prozent per anno verzinst. Dieser Zinssatz wird aufgrund

des allgemein niedrigen Zinsniveaus am Markt von den Bürgern als zu hoch empfunden. Auch die Rechtsprechung sieht den Zinssatz zunehmend kritisch. Der Bundesfinanzhof beurteilte den Zinssatz für Streitjahre bis 2011 als noch verfassungsgemäß (BFH-Urteil vom 1. Juli 2014 – IX R 31/13). Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht konnte seinerzeit unterbleiben, da sich die Marktzinsen erst nach dem Jahr 2011 auf ein dauerhaft niedriges Niveau stabilisiert haben. Das Urteil bietet damit hinreichend Anlass, den geltenden Zinssatz zu überprüfen. Wir sehen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, den seit mehr als 50 Jahre geltenden Zinssatz zu aktualisieren. Eine Halbierung des Zinssatzes wäre aus unserer Sicht angemessen, um die tatsächlichen Verhältnisse auf dem Zinsmarkt besser abzubilden. Zudem sollte die Höhe des Zinssatzes regelmäßig überprüft werden.

Modernere Gesetzes- und Bescheidsprache

Die Gesetzessprache entspricht in weiten Teilen nicht mehr dem üblichen Sprachgebrauch. Wir regen daher an, neben den technischen Modernisierungen in der Abgabenordnung auch die Sprache anzupassen. Viele Bürger haben Schwierigkeiten, den Gesetzestext und die Bescheide zu verstehen. Dies kann durch eine einfachere Sprache in den Gesetzen und den Bescheiden erreicht werden. Vordergründig sollten die Vorschriften aktualisiert werden, mit denen die Bürger häufig in Kontakt kommen, etwa weil die Begriffe im Steuerbescheid verwandt werden. So kann beispielsweise statt des Begriffs „Anhörung“ das Wort „Stellungnahme“ verwandt werden, weil viele den Begriff „Anhörung“ nur mit einer mündlichen Äußerung gleichsetzen oder gar mit einer strafrechtlichen Intension (Verhör) versehen. Zumindest in den Steuerbescheiden müssen verständlichere Begriffe verwendet und aus Gründen der Rechtssicherheit ggf. die jeweilige Gesetzesangabe in Klammern ergänzt werden.

Dazu einige Vorschläge:

Bisherige Regelung	Vorschlag
Anhörung (§ 91 AO)	Stellungnahme
Vorbehalt der Nachprüfung (§ 164 AO)	Eine spätere Überprüfung des Steuerbescheides ist möglich.
Vorläufige Steuerfestsetzung (§ 165 AO)	In diesen Punkten kann der Steuerbescheid später noch geändert werden.
Fälligkeit (220 AO)	Zahlungszeitpunkt
zur Niederschrift (§§ 151, 290, 291, 357 AO u.a.)	zu Protokoll
Statthaftigkeit des Einspruchs (§ 347 AO)	Möglichkeit des Einspruchs
Ruhen des Verfahrens (§ 363 AO)	Abwarten wichtiger Gerichtsentscheidungen
Erörterung des Sach- und Rechtsstands (§ 364a AO)	Klärung des Sachverhaltes und der Rechtslage