

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 12.10.2022 zum „Entwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts“

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Besserer Steuervollzug wichtig für Steuergerechtigkeit

Ein gleichmäßiger und effektiver Steuervollzug ist eine wesentliche Voraussetzung für Steuergerechtigkeit. Die Skandale um Cum-Ex und Cum-Cum genauso wie um anonyme Immobilieneigentümer aus Schattenfinanzplätzen zeigen aber, dass Rentner und Hartz-IV-Empfängerinnen in vielen Fällen gegenüber den Behörden deutlich transparenter sein müssen als Unternehmerinnen und die Empfänger von Kapitaleinkommen und Schwarzfahren deutlich konsequenter bestraft wird als professioneller Steuerbetrug.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzesentwurf insoweit zu begrüßen, dass er den Finanzbehörden zusätzliche Informationen über die „Steuroase Internet“ zur Verfügung stellt und deren Arbeit über modernisierte Verfahren wie elektronische Verhandlungen oder den rechtssicheren Nutzen von mobilen Datenverarbeitungssystemen oder Cloud-Diensten erleichtert. Für die Auswertung und Überprüfung der Daten brauchen die Steuerbehörden ausreichend qualifiziertes Personal und geeignete IT-Ausstattung.

Im Gegensatz zur DAC-7 Umsetzung, geht der Ansatz über größenunabhängige Fristen für Prüfungsanordnung und Festsetzung eine Beschleunigung des Besteuerungsverfahrens zu erreichen in die falsche Richtung. Er würde gerade den Unternehmen helfen, bei denen im Sinne der Steuergerechtigkeit bisher eine längere Prüfung nötig war. Besser wäre es eine Beschleunigung über eine personelle und organisatorische Stärkung der Betriebsprüfung zu erreichen. Ob die Überprüfung von Steuerkontrollsystemen zur Aufgabe der Betriebsprüfer gehören sollte und deren begrenzte Kapazitäten sinnvoll nutzt, ist fragwürdig.

Zusätzlicher Datenaustausch über DAC-7 begrüßenswert, Datenqualität und -Nutzung klären

Das Plattformen-Meldepflicht- und Informationsaustauschgesetz (PMAustG) setzt die Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 (sogenannte „DAC-7“) fristgerecht (bis zum 31. Dezember 2022) um. Dies ist prinzipiell zu begrüßen. Wie schon bei der erfolgreichen Anforderung von airbnb-Daten wird der automatische Austausch zur Identifikation vieler Steuerfälle führen, die teilweise aus Unkenntnis der Steuerpflichtigen resultieren. Auch darüber hinaus wird der Informationsaustausch eine hohe Abschreckungswirkung haben. Für Anbieter, die auch bisher schon gezielt Steuern umgehen – z.B. in dem sie ihren Wohnsitz nach Dubai verlagern oder die steuerliche Ansässigkeit in einem anderen EU-Land erwerben ohne den Lebensmittelpunkt dorthin zu verlagern – stellt sich allerdings die Frage, wie die EU in allen EU-Ländern für eine ausreichende Datenqualität sorgen wird und wie es den deutschen Steuerbehörden gelingen kann, Lücken in den Daten gezielt zu identifizieren. Laut Gesetzesvorschlag macht Deutschland von der Möglichkeit Gebrauch bei der Meldung auf Informationen zu Finanzkonten zu verzichten. Dies erscheint angesichts der zu erwartenden Probleme bei der Datenqualität fragwürdig.

Das Problem der Datenqualität

Der Informationsaustausch nach DAC-7 sieht vor, dass Plattformbetreiber in einem EU-Land ihrer Wahl Informationen über Anbieter und deren Einkünfte auf ihrer Plattform an die dortigen Behörden übermitteln und dass diese Information dann an die jeweils betroffenen Länder weitergereicht wird. Zentrale Voraussetzung für das Funktionieren dieses automatischen Austausches ist die korrekte Zuordnung der Anbieter und deren Einkünfte zu dem Land (oder den Ländern) in dem diese steuerpflichtig sind. Die Plattformbetreiber oder deren Dienstleister sind verpflichtet alle Steueridentifikationsnummern und Ansässigkeitsstaaten zu ermitteln (§16 in Kombination mit §13 und §4) und diese z.B. mit den verwendeten IP-Adressen oder dem notwendigen Erbringungsort der Leistung abzugleichen. (§17 und Erläuterung). Es ist zu erwarten, dass vor allem große Plattformanbieter das Land für die Datenübermittlung gezielt aussuchen und dort auch gezielt Einfluss auf eine möglichst laxen Überwachung nehmen werden (siehe z.B. Irland und Datenschutz). Angesichts verbreiteter und beliebter Modelle zur (scheinbaren) Verlagerung der steuerlichen Ansässigkeit (Stichwort „Golden-Visa“ und „digital-nomads“) in und außerhalb der EU stellt sich zum einen die Frage, wie die EU für eine einheitliche und hohe Datenqualität sorgen wird. Zum anderen ergibt sich daraus die Aufgabe für die deutsche Steuerfahndung weiterhin auch jenseits des Datenaustauschs eine gezielte Überprüfung der Datenqualität durch einen Abgleich mit anderen Erkenntnissen zu in Deutschland steuerpflichtigen Leistungen auf solchen Plattformen zu gewährleisten.

Fragen zur Umsetzung

- ➔ Informationen zu Finanzkonten werden nur dann übermittelt und ausgetauscht, wenn das Land in dem eine mögliche Steuerpflicht besteht, diese Information verlangt (vgl. §13 Absatz 2). Laut Erläuterung zum Gesetz macht Deutschland von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, weil: „Der Nutzen der Angabe des Finanzkontos steht in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Eingriff in das Recht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung und ist aus Gründen der Datenminimierung nicht sinnvoll.“
- ➔ Die EU-Richtlinie sieht eine Möglichkeit für einen automatischen Abgleich von Steuer-IDs vor. Deutschland sollte einen solchen Dienst (und eine einheitliche Steuer-ID) möglichst schnell einführen.
- ➔ Die EU-Richtlinie sieht bereits seit DAC-1 den Austausch von Informationen zu Immobilieneigentum und umfangreiche statistische Auswertungen über die Wirksamkeit vor. Deutschland hat diesbezüglich Verbesserungsbedarf.

Beschleunigung der Betriebsprüfung über größenunabhängige Fristen ist problematisch

Eine möglichst zeitnahe und schnelle Betriebsprüfung ist für alle Seiten wünschenswert. Eine Beschleunigung durch verkürzte und vor allem von der Unternehmensgröße unabhängige Fristen für Prüfungsanordnung und Festsetzung zu erzwingen, ist aber aus unserer Sicht der falsche Ansatz. Diese Fristen sind viel mehr „eine Einladung zum Spielen auf Zeit“, erschweren die Arbeit der Betriebsprüfer:innen und helfen vor allem den Unternehmen, bei denen im Sinne der Steuergerechtigkeit bisher längere Prüfungen nötig waren. Im Einzelnen lässt sich dazu feststellen:

- ➔ Die meisten kleinen und mittleren Unternehmen werden bereits innerhalb der vorgesehenen Fristen geprüft. Die Fristen helfen also vor allem denen, die bisher die größten Probleme bei der Prüfung bereiten, entweder weil sie schlicht groß und komplex sind oder weil sie ihre Steuern besonders aggressive gestalten und sich demzufolge besonders aggressiv gegen eine Überprüfung wehren bzw. besonders wenig kooperieren.
- ➔ Die Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern für die Finanzverwaltung sind bereits heute zu stark auf Durchlaufzeit, Erledigungsquote und Prüfwahlen fokussiert. Viel wichtiger wäre ein Fokus auf ausreichende Personalausstattung und auf eine gezielte Stärkung der Behörden bei besonders komplexen und missbrauchsanfälligen Sachverhalten und Prüfungen.

Abbildung 1: Anzahl der Bundesländer mit Zielvereinbarungen in ausgewählten Bereichen (Stand 2018)

	Durchlaufzeit/ Erledigungsquote	Prüfquote	Effizienz/ Bagatellfälle	Was fehlt?
Einkommensteuer/ Lohnsteuer- Außenprüfung	16 (meist mehrere Ziele)	8 (nur 5 Vereinbarungen für große Unternehmen >500)	12 (9x Prüfung je Prüfer, 3x Bagatellfälle bis Mehrsteuern i. H. v. 499 €)	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Körperschaften/ Betriebsprüfung	15 (meist mehrere Ziele: letzte Prüfungsjahr Großbetriebe, Erledigungsquote Vorjahr, Durchlaufzeit)	7 (nur 3 Vereinbarungen für Kleinstbetriebe, Quote: 25 bis 35 Jahre)	9 (4x Prüfung je Prüfer, 8x Bagatellquote von 33 bis 43 Prozent)	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Umsatzsteuer- Sonderprüfung	–	–	10	Personalausstattung, Effektivität (Mehreinnahmen je Prüfer) etc.
Was fehlt?	Steuerfahndung, Steuerpflichtige mit bedeutenden Einkünften, Erbschaftsteuer etc.			

Quelle: [Netzwerk Steuergerechtigkeit, 2021](#)

- ➔ Die verkürzten Fristen widersprechen der im letzten Jahr beschlossenen Verlängerung der strafrechtlichen Verjährungsfristen auf mehr als 10 Jahre. Diese Verlängerung basierte auf der Erkenntnis, dass mit zunehmender Digitalisierung und Internationalisierung Komplexität und die Ermittlungsdauer steigen. (vgl. BT-Drucksache 19/25160, S. 207). Das gilt ebenso für die Ermittlung des steuerlichen Tatbestandes aus Sicht der Betriebsprüfung. Anhaltspunkte für steuerstrafrechtliche Ermittlungen ergeben sich in den meisten Fällen erst durch eine umfassende Betriebsprüfung.

- ➔ Die Prüfung von Groß- und Größtkonzernen dauert allein schon wegen der nötigen Abstimmung mit dem BZSt und wegen der oft bundesländerübergreifenden und mehrstöckigen Organschaften länger. Außerdem werden bis zum Fristende durch den Steueränderungsbescheid noch weitere Schritte nötig (z.B. Terminierung und Durchführung Schlussbesprechung, technische Verarbeitung und Bekanntgabe), die den Prüfungszeitraum weiter verkürzen.
- ➔ Die Pflicht zur Prüfungsanordnung innerhalb eines Jahres gefährdet das flexible und fachlich orientiert Management der Prüfungsaufgaben und des vorhandenen Personals innerhalb der einzelnen Betriebsprüfungsstellen. Dies ist vor allem angesichts der Personalknappheit schädlich für deren effektive Arbeit.

Verbesserungsvorschlag 1: größenabhängige Fristen

Unter Bezug auf international anerkannte Größenmerkmale könnten die Fristen in § 171 Abs. 4 AO entsprechend der Größe der Betriebe/Konzerne wie folgt gestaffelt werden:

- Weniger als 100 Mio € konsolidierter Konzernaußenumsatz: 5 Jahre
- Mehr als 100 Mio € konsolidierter Konzernaußenumsatz (Abgabepflicht Stammdokumentation): 10 Jahre
- Mehr als 750 Mio € konsolidierter Konzernaußenumsatz (Cbcr-pflichtig): 15 Jahre

Weitere Verbesserungsvorschläge und Anmerkungen:

- ➔ **§ 197 Abs. 5 AO (RegE) zumindest für Groß- und Größtkonzerne löschen:** Der aktuell vorgesehene späteste Zeitpunkt für den Erlass einer Prüfungsanordnung sowie der darin vorgesehene Beginn der Ablaufhemmung nach § 171 Absatz 4 Satz 3 erster Halbsatz AO (RegE) auch ohne Prüfungsanordnung sollten gänzlich, zumindest aber für Groß- und Größtkonzerne entfallen.
- ➔ **Zusammenwirken der Gültigkeitsregelungen für § 197 Abs. 5 AO und § 171 Abs. 4 Satz 3 AO (vgl. Art 4 und Art. 7 RegE) klären:** Im Gesetzgebungsverfahren sollte zumindest klargestellt werden, dass die verkürzte Frist für die Prüfungsanordnung nicht bereits am 01.01.2023 in Kraft sondern erst mit § 171 Abs. 4 Satz 3 AO oder danach in Kraft tritt. Ansonsten droht eine Überlastung der Betriebsprüfung im Jahr 2023.
- ➔ **Systemprüfung von Steuerkontrollsystemen überdenken:** Eine Überprüfung und Würdigung des Steuerkontrollsystems geht weit über die Überprüfung der Buchhaltung und über die Anwendung der Regeln des Steuerrechts hinaus und bedeutet für die Verwaltung erhebliche und unzumutbare Mehrarbeit. Eine solche Prüfung würde von den steuerlichen Problemstellungen ablenken und Ressourcen der Finanzbehörde an der falschen Stelle binden.
- ➔ **Höhenbegrenzung des Mitwirkungsverzögerungsgeld anpassen:** Eine Beschränkung auf 10.000€ bzw. maximal 1 Millionen Euro (100 Tage * 10.000€) ist angesichts in der Praxis regelmäßig anzutreffender Verzögerung von mehreren Jahren und strittigen Mehrforderungen von weit über 100 Millionen Euro nicht ausreichend. Auch hier wäre eine Staffelung nach Unternehmensgröße angebracht.
- ➔ **Mitwirkungsverzögerungsgeldes insgesamt überdenken:** Darüber hinaus ist angesichts der bisherigen Erfahrung mit dem Verzögerungsgeld nach § 146 Abs. 2b AO fraglich ob a) den Steuerbehörden ein für die Finanzgerichte ausreichender Nachweis gelingen kann, dass der von den Steuerpflichtigen möglicherweise zur Einhaltung von Deadlines gelieferte „Datenwust“ unzureichend ist um die gestellte Anfrage zu beantworten b) der Einsatz des neuen Instruments nicht generell zu einer Blockadehaltung und ausführlichen Rechtsstreitigkeiten führt, die Kapazitäten der Betriebsprüfung binden und insgesamt kontraproduktiv sind.

- **Mitwirkungsverlangen nach § 200a AO (Reg-E) trotz regelmäßige Zwischengespräche (§ 199 Abs. 2 RegE) beibehalten:** Solche Gespräche werden nach unserer Kenntnis von den Prüfungsteams schon lange und mit Erfolg genutzt. Wenn darin aber – wie oft der Fall - bloße Rahmenbedingungen für die Mitwirkung festgelegt werden, ist das keine ausreichende Grundlage um den rechtlichen Druck zur Durchsetzung dieser Vereinbarungen aufzuheben.



Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und sind kein offizieller Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer:innen und –verwalter:innen ermöglichen, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen.

Der Trägerverein des Netzwerks ist unter der Nummer R002719 im Lobbyregister des Bundestages eingetragen.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)