

Eingabe: Anpassung des Steuerverfahrens an die moderne Kommunikation mit der Finanzverwaltung

09. September 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Zuge der elektronischen Datenübermittlung, Speicherung dieser Daten und der weitgehend maschinellen Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen sind Veränderungen in der Kommunikation zwischen Steuerzahlern, Finanzämtern und Dritten notwendig. Gerade die Vorschriften der Abgabenordnung, die zum großen Teil aus dem Jahr 1977 datieren, aber auch die steuerlichen Einzelgesetze gehen von einem steuerlichen Verfahren aus, dass immer weniger der Realität entspricht. So werden Datenfelder in den Steuererklärungen nicht mehr „per Hand“ ausgefüllt, um anschließend vom Sachbearbeiter in der Finanzverwaltung in einem weiteren Schritt zuerst eingegeben und dann überprüft zu werden. Vielmehr erstellen die Steuerzahler freiwillig oder aufgrund gesetzlicher Pflicht ihre Steuererklärung elektronisch und übermitteln diese auf diesem Wege. Steuerlich relevante Daten erhalten die Finanzämter zudem zunehmend auch von Dritten. Daneben prägen automatische Verarbeitung und programmiertes Risikomanagement, weitgehend ohne Personaleinsatz, die Veranlagungspraxis.

Aufgrund dessen entsteht eine Vielzahl von Problemen, die der frühere Gesetzgeber noch nicht berücksichtigen konnte. Für die Gewährleistung einer gleichmäßig festgesetzten Steuer sind daher punktuelle Maßnahmen zwar ausreichend, aber auch dringend geboten. Diese stellen sich wie folgt dar:

1. Mitteilungspflichten an den Steuerzahler bei Datenübertragung Dritter

Die Finanzämter erhalten bereits heute eine Vielzahl steuerrelevanter Daten von sogenannten Dritten, beispielsweise Banken, Versicherungen oder Rentenversicherungsträgern. Diese Daten werden von den Dritten elektronisch an das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) übermittelt, dort gespeichert und von den Finanzämtern bei der Bearbeitung der Einkommensteuererklärung aus dem vorhandenen Datenpool entnommen. Nicht alle Daten, die so auf „Vorrat“ gespeichert werden, erlangen eine steuerliche Relevanz, denn nicht jeder Steuerzahler fertigt eine Einkommensteuererklärung an. Aufgrund dieser Art der Datenvorratspeicherung können sich verfassungsrechtliche Probleme – ähnlich wie bei der Datenbank ELENA – ergeben.

Diese Problematik wiegt umso schwerer, je weniger die Steuerzahler darüber informiert werden, welche Daten (mehr oder weniger) automatisch an das BZSt übermittelt und dort gespeichert werden. Die Zweckmäßigkeit und Vorteile der Nutzung elektronischer Datenübertragungen dürften unbestritten sein. Verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit sind dagegen kontraproduktiv. Es sollte daher alles daran gesetzt werden, die Datenbank beim BZSt „verfassungssicher“ zu machen und aus den Fehlern von ELENA zu lernen.

Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung gebietet es zwingend, die Steuerzahler darüber in Kenntnis zu setzen, welche Daten an das BZSt übermittelt und gespeichert und wie diese von wem überprüft werden. Dies ist auch vor dem Hintergrund, die elektronische Übermittlung von Steuerdaten für die vorausgefüllte Einkommensteuererklärung nicht aus Verfassungsgründen scheitern zu lassen, notwendig. Auch wenn der Erfolg und die Akzeptanz der vorausgefüllten Steuererklärung bei den Steuerzahlern noch ungewiss sind, muss zumindest das diesbezügliche Serviceangebot der Finanzverwaltung verfassungsfest sein. Die Information der Steuerzahler ist bislang bei den unterschiedlichsten Sachverhalten nicht gegeben bzw. nur mangelhaft gesetzlich geregelt. Es besteht hier unmittelbarer Handlungsbedarf für den Gesetzgeber.

Die gesetzliche Normierung der Mitteilungspflichten Dritter an den Steuerbürger über die konkreten von ihm an das BZSt übermittelten Daten fehlt in mehreren Bereichen. Hier sei beispielhaft auf die Rentenversicherungsträger verwiesen (§ 22 Nummer 1 Satz 3 a Doppelbuchstabe aa Einkommensteuergesetz - EStG). So ist eine Meldung an den Steuerbürger nur für den Fall vorgeschrieben, dass die Datenübermittlung wegen technischer Probleme nicht fristgerecht erfolgen kann oder bei Renten aus einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung (§ 22 Nummer 1 Satz 3 a Doppelbuchstabe bb). Ebenso fehlt die Mitteilungspflicht über die konkreten Daten durch den Dritten an den Steuerpflichtigen bei unentgeltlichen Depotübertragungen (§ 43 Abs. 1 Satz 6 EStG) im Rahmen der Abgeltungsteuer oder bei bestimmten Leistungen, die dem sog. Progressionsvorbehalt unterliegen (§ 32 b Abs.1 i. V. m. § 32 b Abs. 3 Satz 2 EStG). Unseres Erachtens muss eine Mitteilungspflicht des Dritten an den Steuerzahler über die konkreten Daten, die er dem BZSt mitgeteilt hat, verpflichtend gesetzlich normiert werden.

Eine derartige Regelung wäre kein rechtliches Neuland: Anknüpfungspunkt bzw. Vorlage hierfür könnte § 10 Abs. 2a Satz 9 EStG sein. Danach ist der Steuerzahler über **die Höhe** der gemeldeten Beträge zum Aufbau einer eigenen kapitalgedeckten Altersversorgung sowie für Beiträge zur Krankenversicherung (Basisabsicherung) und Beiträge zur Pflegeversicherung **zu informieren**. Darüber hinaus sollte dem Steuerzahler der Übermittlungszeitpunkt mitgeteilt werden. Dadurch würden Korrekturen oder Berichtigungen erkennbar, sodass sich auf dem ersten Blick erschließt, welche die zuletzt gemeldeten Daten sind und dass die Bescheinigung nach der Datenübermittlung erstellt wurde. Diese Regelungen sollten für alle an das BZSt gemeldeten Daten eingeführt werden.

Da eine Vielzahl von Steuerzahlern über einen Internetanschluss verfügt, wäre es sinnvoll, die Möglichkeit der elektronischen Bereitstellung der übermittelten Daten zuzulassen. So können zum einen Versandkosten aufseiten der Mitteilungspflichtigen gespart und zum anderen Medienbrüche vermieden werden. Denkbar sind Verfahren ähnlich der Kreditkarten- oder Telefonabrechnung, bei denen mittels Kundennummer und Kennwort auf der Webseite der Anbieter die Abrechnungen – in den hier behandelten Fällen die übermittelten Daten – eingesehen und ausgedruckt werden können.

2. Korrektur der elektronisch übermittelten Daten

Als problematisch stellt sich derzeit auch die Korrektur von Daten, die Dritte an das BZSt übermittelt haben, dar. Die Finanzämter übernehmen in der Regel ungeprüft die vom BZSt bereitgestellten Daten, und zwar auch dann, wenn der Steuerzahler abweichende Angaben gemacht hat.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Ansatz dieser, für den Steuerzahler mangels Meldung an ihn nicht nachvollziehbaren, von seinen Angaben abweichenden Daten, die durch Dritte elektronisch übermittelt wurden, zudem in den Erläuterungen zum Steuerbescheid regelmäßig nicht erklärt wird. Das verkompliziert die Überprüfung für den Steuerzahler, aus welchem Grund die errechnete Steuer nicht mit der durch das Finanzamt ermittelten Steuer übereinstimmt. Soweit keine eigenständige Berechnung durchgeführt wird, erkennt der steuerliche Laie die Abweichung obendrein gar nicht. Aufgrund der zwischenzeitlich überwiegend maschinellen Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen werden die Ansätze der Steuerzahler durch die von Dritten übermittelten Daten überschrieben. Mangels Kenntnis der übermittelten Daten ist dies für den Steuerzahler nicht nachvollziehbar. Nur wenn es gelingt, die Abweichung zu verifizieren, kann im zweiten Schritt eine Korrektur herbeigeführt werden. Die Korrektur einer Vielzahl von Daten erfolgt bislang bei den bzw. durch die übermittelnden Stellen, also bei den Dritten.

Diese für den Steuerzahler sehr aufwendige bzw. bisweilen unmögliche Verfahrensweise ist nicht akzeptabel. Sie widerspricht dem Amtsermittlungsgrundsatz des § 88 Abgabenordnung (AO) und der Fürsorgepflicht der Finanzverwaltung. Die oben dargestellte Praxis macht deutlich, dass Änderungen zwingend erforderlich sind: In einem ersten Schritt muss der Steuerzahler über sämtliche übermittelten Daten automatisch informiert werden (vgl. Punkt 1 der Eingabe), in einem zweiten Schritt muss das Finanzamt den Steuerzahler **vor** der Veranlagung auf Abweichungen zwischen erklärten und übermittelten Daten hinweisen und anschließend unter Berücksichtigung des Amtsermittlungsgrundsatzes und der Mitwirkungspflicht des Steuerzahlers eine Klärung herbeiführen. Zentrale Anlaufstelle für die Korrektur steuererheblicher Daten kann nur das Finanzamt sein und darf nicht auf die Steuerzahler und die mitteilungspflichtigen Dritten ausgelagert werden.

Um diese Vorgehensweise im Sinne der gleichmäßigen Steuerfestsetzung zu gewährleisten, sollte § 88 AO um einen Zusatz mit folgendem Inhalt ergänzt werden: *Bei Abweichungen von erklärten Angaben und geplanter Veranlagung soll eine entsprechende Sachverhaltsaufklärung vor der Veranlagung erfolgen.*

Weicht das Finanzamt nach einer erfolglosen Sachverhaltsaufklärung von den vom Steuerzahler erklärten Daten ab, muss zwingend ein Hinweis mit Angabe der konkret geänderten Daten in den Erläuterungstext des Steuerbescheids aufgenommen werden. Ein solcher Automatismus ließe sich problemlos programmieren. Eine derartige Pflicht entspricht an sich schon der heutigen Rechtslage, wird aber – wenn überhaupt – von den Sachbearbeitern nur unregelmäßig eingehalten. Aus diesem Grund halten wir eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung, auch in Anbetracht der bereits erläuterten technischen Entwicklung, nicht nur für sinnvoll, sondern im Sinne der Rechtsklarheit für den steuerlichen Laien auch für zwingend notwendig.

Ein weiteres Problem entsteht bei einer nachträglichen Korrektur der übermittelten Daten durch die Dritten bzw. die Anbieter. Hier sieht § 10 Abs. 2 Satz 4 EStG vor, dass der Steuerbescheid bei Korrektur der Anbietermitteilung auch nach seiner Bekanntgabe geändert werden **kann**. Der dargestellte Fall kann sich beispielsweise ergeben, wenn der mitteilungspflichtige Dritte neue Daten übermittelt, weil sich Erstattungen ergeben haben oder Beiträge erst nachträglich entrichtet wurden. Stattdessen sollte eine gesetzliche Regelung vorsehen, dass der Steuerbescheid zu ändern **ist**, wenn die zuerst übermittelten Daten unzutreffend sind und geänderte Daten übertragen werden. Es kann in diesem Fall nicht in das Ermessen der Finanzbehörde gestellt werden, die entsprechenden Steuerbescheide zu ändern oder nicht. Dies soll zulasten wie zugunsten der Steuerzahler und für alle Fälle von durch Dritte übermittelter Daten gelten. Im Änderungsbescheid ist im Erläuterungstext deutlich zu machen, worauf die Änderung beruht. Korrekturen durch den Steuerzahler können im Einspruchsverfahren erreicht werden.

Aufgrund der Vielzahl der Daten, die zu übertragen sind, werden sich einige Werte als kumulierte Beträge in der vorausgefüllten Einkommensteuererklärung wiederfinden. Der Steuerzahler ist jedoch weiterhin für die Richtigkeit der Einkommensteuererklärung verantwortlich und muss deshalb die Werte überprüfen können. Deshalb ist es – erst recht – erforderlich, dass er sämtliche bereits übermittelten Daten als Einzelwerte zur Kenntnis erhält. Die aufgeführten Probleme werden sich mit Einführung der vorausgefüllten Einkommensteuererklärung und der Ausweitung der Datenübermittlungspflichten durch Dritte noch verschärfen, wenn nicht rechtzeitig gegengesteuert wird.

3. Anpassung steuerlicher Korrekturvorschriften an die elektronische Kommunikation

Ein weiteres Problem ergibt sich aufgrund der zunehmenden elektronischen Übermittlung von Einkommensteuererklärungen im Zusammenhang mit der (meist nahezu vollständigen) maschinellen Bearbeitung der Einkommensteuererklärung und der Reduzierung der Belegpflichten. Die bisher geltenden Korrekturvorschriften, insbesondere des § 129 AO (offenbarer Unrichtigkeiten bei Erlass eines Verwaltungsaktes), werden dieser veränderten Erstellung und Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen nicht mehr gerecht.

Grund: Mit dem § 129 AO können mechanische Fehler, wie Schreibfehler, Rechenfehler, Eingabefehler, Zahlendreher oder sonstige offenbare Unrichtigkeiten etc., die dem Finanzamt beim Erlass des Steuerbescheids unterlaufen sind, auch außerhalb der Bestandskraft korrigiert werden. Hintergrund dieser Vorschrift war, dass Einkommensteuererklärungen in Papierform abgegeben wurden und von Mitarbeitern des Finanzamtes in entsprechende Berechnungsbögen, später in eine entsprechende Software eingegeben werden mussten. Wegen der personellen Datenerfassung, bei der schnell Fehler unterlaufen können, war eine entsprechende Korrekturvorschrift notwendig. Ebenso wurden von dieser Korrekturnorm Fälle erfasst, in denen der *Steuerzahler* zwar falsche Beträge in die Papiersteuererklärung eingetragen hat, aber aus den eingereichten Belegen der Fehler erkennbar war, jedoch auch von der Finanzverwaltung übersehen wurde. In der zweiten Fallkonstellation wurde durch das Einreichen der Belege der Fehler des Steuerzahlers zum Fehler des Finanzamtes und fiel daher – auch zugunsten des Steuerzahlers – unter die Korrekturvorschrift des § 129 AO.

Bei Abgabe der Einkommensteuererklärung auf elektronischem Weg gibt nunmehr der Steuerzahler die Daten ein. Diese werden dem Finanzamt auf elektronischem Weg zur Verfügung gestellt und Belege müssen oftmals nicht mehr eingereicht werden. Die Einkommensteuererklärung wird anschließend meist vollmaschinell bearbeitet und ein Sachbearbeiter kommt in diesem Bereich nur noch unregelmäßig zum Einsatz. Unterlaufen nun dem Steuerzahler Eingabefehler, ist eine Korrektur – außerhalb der Bestandskraft über die Vorschrift § 129 AO – nicht möglich, da der Fehler aufgrund des elektronischen Verfahrens und des Belegverzichts nicht mehr zum Fehler des Finanzamtes im Sinne dieser Vorschrift werden kann. Durch die Vorverlagerung der Eingabe der Daten auf den Steuerzahler muss daher der § 129 AO weiter gefasst werden, damit solche menschlichen Fehler weiterhin entsprechend korrigiert werden können.

Der § 129 AO muss somit der neueren technischen Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen angepasst werden. Es entspricht dem Verständnis von proportionaler Macht- und vor allem Risikoverteilung bzw. dem Prinzip der Waffengleichheit, dass die offenbaren Unrichtigkeiten, die dem Steuerzahler unterlaufen, ebenso korrigiert werden können wie solche der Finanzverwaltung. Die Übernahme der Eingabearbeit durch den Steuerzahler kann nicht dazu führen, dass einerseits die Finanzverwaltung entlastet wird, andererseits aber die Korrekturmöglichkeiten des Verrichtenden praktisch eingeschränkt werden.

Wir halten es daher für geboten, eine Ergänzung des § 129 AO nach Satz 2 vorzunehmen, beispielsweise in Form von: *Dies gilt auch für offenbare Unrichtigkeiten, die dem Steuerzahler unterlaufen sind.*

4. Unser Petikum

In einem verfahrensrechtlichen „Sofortprogramm“ können die derzeit größten Defizite im Rahmen der elektronischen Kommunikation mit der Finanzverwaltung effektiv beseitigt werden. Hierzu gehört zunächst einmal, dass der Steuerzahler überhaupt vom Inhalt der über ihn gespeicherten Daten Kenntnis erlangt. Im Zuge dessen ist die Veranlagung den modernen Realitäten anzupassen. Schließlich ist der Wortlaut der steuerlichen Korrekturvorschriften den inzwischen vorherrschenden Gegebenheiten anzugleichen. Die in dem Zusammenhang mit den elektronischen Datenübertragungen eintretenden Effektivitätssteigerungen dürfen dabei nicht allein der Finanzverwaltung zugutekommen und vor allem nicht die Steuerzahler als finanzielle Träger des Gemeinwohls benachteiligen.

Wir würden uns freuen, wenn diese Überlegungen in die Beratungen zur Umsetzung der Beitreibungsrichtlinie Eingang finden würden. Gern stehen wir auch für weitere Gespräche zu diesem Thema zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



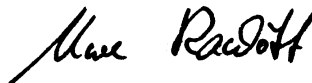
StB, Dipl.-Kffr. (FH) Anita Käding
Leiterin Abteilung Steuerrecht
und Steuerpolitik
Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.



RA Erich Nöll
Geschäftsführer
BDL Bundesverband der
Lohnsteuerhilfvereine e.V.



StB/RA Markus Deutsch
Leiter Öffentlichkeitsarbeit
Deutscher Steuerberaterverband e.V.



Uwe Rauhöft
Geschäftsführer
NVL Neuer Verband der
Lohnsteuerhilfvereine e.V.