

Aktenzeichen
0321/00-50-80-00-00



Deutsche
Rentenversicherung
Bund

Deutsche Rentenversicherung Bund 10704 Berlin

Geschäftsbereich
Rechts- und Fachfragen

Ruhrstraße 2
10709 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Herrn Ministerialdirigenten
Michael Sell
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Datum 23.09.2015

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens;
Ihr durch E-Mail übersandtes Schreiben vom 27. August 2015,
GZ IV A 2 - S 1910/15/10043-02, DOK 2015/0682696**

Sehr geehrter Herr Sell,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens.

In der **Anlage** übersenden wir unsere Stellungnahme. Für Fragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Wolfgang Binne

Stellungnahme

der

Deutschen Rentenversicherung Bund

zu dem

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des
Besteuerungsverfahrens**

1. Allgemeine Anmerkungen

Die folgenden Ausführungen enthalten unter Ziffer 2 die Änderungsvorschläge und Anmerkungen der Deutschen Rentenversicherung Bund als Träger der gesetzlichen Rentenversicherung zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens, unter Ziffer 3 die Änderungsvorschläge und Anmerkungen aus der Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund als „zentrale Stelle“ im Sinne des § 81 EStG (Zulagenstelle für das Altersvermögen – ZfA).

Da der Referentenentwurf nur zum Teil die in unserer Stellungnahme vom 28. Januar 2015 zum „Diskussionsentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens“ vorgetragenen Änderungsvorschläge und sonstigen Anregungen aufgegriffen hat, beziehen wir uns ergänzend auch auf unsere Stellungnahme vom 28. Januar 2015.

2. Stellungnahme zum Referentenentwurf aus Sicht der Träger der Deutschen Rentenversicherung

2.1 Art. 1 Nr. 15 (§ 93c Abs. 1 Nr. 3 AO-E)

Nach geltender Rechtslage sind die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung verpflichtet, die Rentenbezieher darüber zu unterrichten, dass die erbrachten Leistungen der ZfA mitgeteilt werden (vgl. § 22a Abs. 3 EStG). Dies geschieht durch einen Hinweis im Rentenbescheid und in der „Mitteilung über die Anpassung der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung“. Darüber hinaus werden die Rentenbezieher darüber informiert, dass auf Antrag (schriftlich, telefonisch oder über das Internet) eine „Mitteilung zur Vorlage beim Finanzamt“ (MzVF) als Aufstellung der für ein Veranlagungsjahr dokumentierten und gemeldeten Daten übersandt werden kann. Diese „Mitteilung zur Vorlage beim Finanzamt“ soll dem Rentenbezieher als Serviceleistung auch beim Ausfüllen der Einkommensteuervordrucke helfen. Die Rentenversicherungsträger sehen die erstmalige Anfrage eines Rentenbeziehers nach einer „Mitteilung zur Vorlage beim Finanzamt“ als Bitte an, diese zukünftig jedes Jahr zu versenden. Eine generelle Mitteilungspflicht über den konkreten Inhalt der Meldung an die Finanzverwaltung besteht bisher nicht.

Nach der geplanten Neuregelung des § 93c Abs. 1 Nr. 3 AO im Referentenentwurf sollen die Rentenversicherungsträger die Rentner über „die an die Finanzverwaltung übermittelten Daten in geeigneter Weise“ informieren. Dies kann aber nur in der Weise geschehen, dass jeder Rentner eine „Mitteilung“ erhält. Bisher erhalten (nur) die Rentner eine Mitteilung, die diese angefordert haben. Das sind beispielsweise bei der Deutschen Rentenversicherung Bund rund 600.000. Wenn tatsächlich an alle Rentner eine Mitteilung verschickt werden müsste, wären dies allein bei der Deutschen Rentenversicherung Bund über 11 Millionen Mitteilungen. Eine solche ausnahmslose Informationspflicht erscheint nicht wirtschaftlich und würde erhebliche zusätzliche Kosten verursachen.

Das „Antragsverfahren“ hat sich demgegenüber bewährt. Der Anteil der Rentner, der sich für eine MzVF interessiert, ist relativ gering. Um die Kosten in Grenzen zu halten, sollte deshalb das bewährte Antragsverfahren beibehalten und von der vorgesehenen Änderung abgesehen werden.

2.2 Art. 1 Nr. 15 (§ 93c Abs. 4 AO-E)

Sowohl die bisherige Regelung des § 22a Abs. 5 EStG als auch die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung des § 93c Abs. 4 AO-E bezüglich der Festsetzung eines Verspätungsgeldes sind aus Sicht der Rentenversicherungsträger unverhältnismäßig und unangemessen. Beispielsweise übermittelt die Deutsche Rentenversicherung Bund je Veranlagungsjahr mehr als 11 Millionen Rentenbezugsmitteilungen. Die „Kappungsgrenze“ des derzeit geltenden § 22a Abs. 5 Satz 5 EStG bzw. des vorgesehenen § 93c Abs. 4 Satz 4 AO-E ist also schon bei einer kurzzeitigen Verspätung von 5.000 Mitteilungen erreicht. Vor allem für größere Rentenversicherungsträger ist es faktisch unmöglich, Verspätungsgelder zu vermeiden. Um das Verspätungsgeld in Höhe von 50.000 Euro zu vermeiden, müsste beispielsweise die Deutsche Rentenversicherung Bund eine Verspätungsquote von weniger als 0,045 % aller Rentenbezugsmitteilungen erzielen und würde dann immer noch ein Verspätungsgeld, wenn auch weniger als 50.000 Euro, zahlen müssen.

Eine denkbare Lösung bestünde darin, das Verspätungsgeld an eine Verspätungsquote von mehr als 1 % – bezogen auf die Anzahl der zu übermittelnden Datensätze – zu koppeln, die Zahlung des Verspätungsgeldes also von einer für den jeweiligen Träger relevanten Anzahl an Verspätungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der abzugebenden Rentenbezugsmitteilungen abhängig zu machen. Diesen Vorschlag hat die Deutsche Rentenversicherung Bund bereits in der Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens gemacht. Er wurde im vorliegenden Referentenentwurf leider nicht berücksichtigt.

2.3 Art. 5 Nr. 5 Buchst. b) bb) (§ 22a Abs. 2 Satz 2 EStG-E)

Die vorgesehene Änderung, die eine künftige Übermittlung auch des beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) gespeicherten Geburtsdatums im maschinellen Anfrageverfahren (MAV) vorsieht, sofern es vom in der Anfrage übermittelten Geburtsdatum abweicht, wird begrüßt. Im Ergebnis dürfte damit der häufige „Fehler 3004“ im Rentenbezugsmitteilungsverfahren sowie im „CSV-Verfahren“ zur Übermittlung von Rentenbezugsmitteilungen, bei denen die Identifikationsnummer oder das Geburtsdatum nicht bekannt sind, künftig vermieden werden.

2.4 Umsetzung der im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen

Durch die im Referentenentwurf vorgesehenen Änderungen würde Anpassungsbedarf im Rentenbezugsmitteilungsverfahren (RBM), im maschinellen Anfrageverfahren (MAV) und im Verfahren "Meldung von Entgeltersatzleistungen" (§ 32b Abs. 3 EStG; hier Übergangsgeld) entstehen. Die technische Umsetzung dieser Änderungen bis zum geplanten Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2017 wäre zwar möglich. Das Gesetzgebungsverfahren müsste dafür jedoch spätestens Anfang 2016 abgeschlossen sein, und im Anschluss daran müssten zeitnah die zu den einzelnen Verfahren notwendigen Datensatzbeschreibungen veröffentlicht werden.

3. Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung Bund in ihrer Funktion als „zentrale Stelle“ im Sinne von § 81 EStG (Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen – ZfA)

3.1 Art. 5 Nr. 5 Buchst. a) (§ 22a Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 EStG) - Verspätungsgeld für verfristete Rentenbezugsmitteilungen

Die ZfA begrüßt die nunmehr in den Referentenentwurf aufgenommene Klarstellung des § 22a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 EStG-E, dass das nach § 93c Abs. 4 Satz 1 AO-E kraft Gesetzes entstehende Verspätungsgeld nicht bei jeder verfristeten Rentenbezugsmitteilung zu erheben ist, sondern nur im Rahmen einer Prüfung durch die ZfA. Ohne diese Beschränkung wäre es – darauf haben wir bereits in unserer Stellungnahme zum Diskussionsentwurf zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens hingewiesen – zu einem erheblichen und unverhältnismäßigen Mehraufwand gekommen.

Davon unberührt bleiben die unter Ziffer 2.2 dargestellten grundsätzlichen Bedenken gegen die Regelungen zum Verspätungsgeld.

3.2 Art. 5 Nr. 5 Buchst. b) (§ 22a Absatz 2 EStG) - Maschinelles Anfrageverfahren (MAV)

3.2.1 Art. 5 Nr. 5 Buchst. b) aa) u. bb) (§ 22a Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 EStG) – Erweiterung des MAV

Künftig soll auch das beim BZSt gespeicherte Geburtsdatum Gegenstand des maschinellen Anfrageverfahrens (MAV) werden. Laut Gesetzesbegründung sollen damit die Datenqualität in den elektronischen Bescheinigungsverfahren und im Rentenbezugsmitteilungsverfahren verbessert und die Fallzahlen der nicht durch Datenfernübertragung übermittelten Daten verringert werden. Die ZfA begrüßt diese Neuerung.

Satz 2 der vorgesehenen Regelung beschränkt jedoch den Kreis der mitteilungspflichtigen Stellen, denen das beim BZSt gespeicherte Geburtsdatum im maschinellen Anfrageverfahren (MAV) mitgeteilt wird, wenn dieses von dem in der Anfrage mitgeteilten Datum abweicht, auf die Träger der gesetzlichen Sozialversicherung. Die Gesetzesbegründung verweist in diesem Zusammenhang auf die Regelung des § 33a SGB I zur Berücksichtigung von geänderten Geburtsdaten im sozialrechtlichen Leistungsverfahren. Die Problematik, dass derjenige, dessen Daten zu melden sind, unterschiedliche Geburtsdaten verwendet, trifft mitteilungspflichtige Stellen, die nicht Träger der gesetzlichen Sozialversicherung sind, gleichermaßen. Folge eines solchen Verhaltens ist ebenfalls, dass die Datensätze dieser mitteilungspflichtigen Stellen, wie in der Gesetzesbegründung zu § 22a Absatz 2 Satz 1 und 2 EStG beschrieben, als unplausibel abgewiesen werden. Mit einer Einbeziehung auch dieser mitteilungspflichtigen Stellen lässt sich ein einheitliches und rechtssicheres Antwortverhalten herstellen und der Umfang der nicht übermittelbaren Steuerungsdaten weiter verringern. Darüber hinaus dürfte sich auch der Aufwand bei der ZfA im Zusammenhang mit der Zuordnung der mittels CSV-Dateien übermittelten Rentenbezugsmitteilungen deutlich reduzieren.

Die ZfA regt deshalb an, die Möglichkeit des Datenabgleichs zur Erlangung des für das Steuerverfahren maßgeblichen Geburtsdatums allen mitteilungspflichtigen Stellen einzuräumen.

3.2.2 Art. 5 Nr. 5 Buchst. b) cc) (§ 22a Absatz 2 Satz 6 EStG) – Verwendung der übermittelten Daten

Nach § 93c Absatz 4 Satz 2 AO in der Fassung des Referentenentwurfs ist von der Erhebung eines Verspätungsgeldes abzusehen, wenn die mitteilungspflichtige Stelle die Gründe der Verspätung nicht zu vertreten hat, wenn der Mitteilungspflichtige also alle sich bietenden Möglichkeiten genutzt hat, um die Identifikationsnummer zu bekommen. Zu diesen Möglichkeiten gehört auch das maschinelle Anfrageverfahren (MAV) zur Erlangung der Identifikationsnummer nach § 22a Absatz 2 EStG. Nach der geltenden wie auch nach der vorgesehenen Rechtslage kann die ZfA bei der Prüfung der Mitteilungspflichtigen derzeit aber nicht rechtssicher feststellen, ob die Möglichkeit des maschinellen Abfrageverfahrens (MAV) vom Mitteilungspflichtigen auch genutzt wurde. Denn nach der geltenden Regelung – die normiert wurde, bevor die gesetzliche Prüfungsaufgabe des aktuellen § 22a Absatz 4 und 5 EStG hinzukam – darf die ZfA die Daten des Anfrageverfahrens nicht einsehen.

Für Absatz 2 Satz 6 wird daher folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Sie speichert die Daten des Leistungsempfängers nur für Zwecke dieser Prüfung bis zur Übermittlung an das Bundeszentralamt für Steuern oder an die mitteilungspflichtige Stelle sowie für Zwecke der Ermittlung des Vertretenmüssens nach § 93c Absatz 4 Satz 2 AO.“

3.3 Art. 5 Nr. 5 (§ 89 Absatz 2 Satz 1 Buchstabe b EStG) – Aufnahme der steuerlichen Identifikationsnummer (IdNr.) als Pflichtfeld in den Datensatz für den Zulageantrag

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Anbieter mit In-Kraft-Treten des Gesetzes verpflichtet sind, die IdNr. zu erheben und im Datensatz AZ01, mit dem der Zulageantrag übermittelt wird, zu übersenden. Soweit der Anbieter die Angabe der IdNr. unterlässt, könnte dies zur Zurückweisung des Datensatzes führen mit der Folge, dass Zulagen nicht oder nur verspätet ausgezahlt werden können.

Deshalb wird vorgeschlagen, entweder § 89 Absatz 2 EStG oder § 10a Absatz 5 EStG dahingehend zu erweitern, dass den Anbietern zum Zweck der Übermittlung des Zulageantrags eine dem § 22a Absatz 2 EStG entsprechende Möglichkeit zur Abfrage der IdNr. eröffnet wird. Der derzeit geltende § 10a Absatz 5 Satz 2 EStG reicht nach Ansicht der ZfA als Rechtsgrundlage zur Teilnahme am maschinellen Anfrageverfahren (MAV) nicht aus, da er sich nur auf das in § 10a Absatz 5 Satz 1 EStG geregelte Verfahren bezieht. Nach dem Referentenentwurf wäre es Anbietern zwar grundsätzlich möglich, die IdNr. zur Befüllung des Zulageantrags AZ01 zu bekommen, indem sie zunächst die Meldung der Beiträge an die Finanzverwaltung (Datensatz AZ50) gemäß § 10a Absatz 5 EStG übermitteln und erst im Anschluss den Zulageantrag. Allerdings ist dieses Vorgehen im Ergebnis eher als eine Umgehungslösung ohne Rechtsgrundlage anzusehen. Es ist fraglich, ob die Vorgabe einer derartigen zeitlichen Abfolge beabsichtigt ist. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Fiktion des

§ 10a Absatz 2a Satz 4 EStG auch für Altfälle gilt, in denen der Anleger bereits vor dem Beitragsjahr 2010 (vor In-Kraft-Treten des Steuerbürokratieabbaugesetzes) einen Dauerzulageantrag gestellt hat.

Zur Klarstellung und Verfahrensvereinfachung wäre es wünschenswert, wenn eine noch zu schaffende Regelung den Anbietern ebenfalls ermöglichen würde den beim Bundeszentralamt für Steuern gespeicherten Tag der Geburt erfragen zu können (vergleiche dazu Ziffer 3.2.1).

3.4 Art. 1 Nr. 15 (§ 93c Absatz 3 AO) – Prüfung der mitteilungspflichtigen Stellen

Die ZfA schlägt vor, zur Klarstellung in § 93c Absatz 3 Satz 1 AO-E das Wort „ermitteln“ durch das Wort „prüfen“ zu ersetzen.

Der auch im bisherigen § 22a Absatz 4 EStG enthaltene Begriff „ermitteln“ ist im Hinblick auf die Möglichkeit einer Außenprüfung nicht eindeutig. In der Eingriffsermächtigungsnorm des § 93c Absatz 3 Satz 1 AO wird der Begriff „ermitteln“ verwendet, im Entwurf des § 203a AO werden hingegen Außenprüfungen ermöglicht. Somit ist nicht eindeutig geregelt, welche Rechte und Pflichten beiderseits bestehen in Fällen, in denen die zuständige Behörde von der Möglichkeit einer Außenprüfung keinen Gebrauch macht und die Ermittlungen an Amtsstelle durchführt.

3.5 Art. 1 Nr. 40 (§ 203a AO) – Außenprüfung bei Datenübermittlung durch Dritte

Die ZfA begrüßt es, wenn die Möglichkeit einer Außenprüfung unmittelbar im IV. Abschnitt der Abgabenordnung geregelt wird und nicht mehr – wie bislang in § 22a Absatz 4 Satz 2 EStG – durch einen sinngemäßen und somit auslegungsbedürftigen Verweis auf die Abgabenordnung.

Es sollte klargestellt werden, dass hinsichtlich der Rechte und Pflichten kein Unterschied besteht zwischen Außenprüfungen einerseits und Prüfungen „an Amtsstelle“, also von der Amtsstelle aus, andererseits. Die sich aus den §§ 22a Absatz 4 und 96 Absatz 4 EStG in Verbindung mit den Vorschriften der Abgabenordnung ergebende rechtliche Unterscheidung zwischen Außenprüfungen und Ermittlungen „an Amtsstelle“ führt in der Praxis zu Auslegungsbedarf und Konflikten hinsichtlich der Pflichten und Rechte der geprüften Mitteilungspflichtigen. Bislang herrscht Uneinigkeit darüber, ob für Prüfungen, die nicht am Sitz des Mitteilungspflichtigen stattfinden, sondern an Amtsstelle, die Regelungen über die Außenprüfung nach §§ 193ff. AO oder die allgemeinen Verfahrensvorschriften der Abgabenordnung gelten. Die Regelungen über die Außenprüfung enthalten jedoch eindeutigere Regelungen sowohl zum Schutz der Rechte des geprüften Mitteilungspflichtigen als auch zu seinen Mitwirkungspflichten. Beispielhaft sei erwähnt, dass § 147 Absatz 6 AO der Finanzbehörde das Recht zur Einsicht in gespeicherte Daten und zur Prüfung des Datenverarbeitungssystems ausdrücklich nur im Rahmen einer Außenprüfung einräumt. Die Beantwortung der Frage, ob die prüfende Behörde dieses Recht bei einer Prüfung an Amtsstelle unmittelbar durch § 147 Absatz 6 in Verbindung mit § 193 AO hat oder nur durch entsprechende Auslegung des § 90 Absatz 1 AO, ist wesentlich für die erfolgreiche, effiziente und konfliktfreie Durchführung der Prüfungen.

Es wird deshalb folgende Formulierung des Absatzes 3 des § 203a AO vorgeschlagen:

„Unabhängig davon, ob eine Außenprüfung durchgeführt wird oder auf sonstige Weise ermittelt wird, gelten § 195 Satz 2 sowie §§ 196 bis 203 entsprechend.“

3.6 Auswirkungen auf das Verfahren

3.6.1 Änderungen im Meldeverfahren der Finanzverwaltung

3.6.1.1 Erweitertes Maschinelles Anfrageverfahren

Im maschinellen Anfrageverfahren ist der Datensatz zur Übermittlung der Steueridentifikationsnummer an die mitteilungspflichtige Stelle (IM01) um das meldebehördliche Geburtsdatum zu erweitern.

3.6.1.2 Datenübermittlung soll unterbleiben (§ 93c Absatz 1 Satz 2 AO)

Gemäß § 93c Absatz 1 Satz 2 AO-E soll eine Datenübermittlung unterbleiben, wenn die mitteilungspflichtige Stelle erst nach Ablauf des siebten auf den Besteuerungszeitraum oder Besteuerungszeitpunkt folgenden Kalenderjahres erkennt, dass sie zur Datenübermittlung verpflichtet war. Hier bleibt zu klären, ob eine neue Fehlerprüfung für alle Datensätze der Meldeverfahren der Landesfinanzverwaltungen, die nach diesem Zeitraum übermittelt werden, einzuführen ist und welche weiteren Bedingungen zu prüfen sind.

3.6.2 Änderungen im Zulageverfahren

3.6.2.1 Auswirkungen im Bereich „Wohn-Riester“

Die ZfA ist verpflichtet, Leistungen aus dem Wohnförderkonto (§ 22a EStG i.V.m. § 22 Nr. 5 EStG) an die Finanzverwaltung zu melden. Die dafür erforderlichen Daten sind aus dem Zulageverfahren per Datensatz MZ01 zu übermitteln. Das meldebehördliche Geburtsdatum wird zusammen mit der Identifikationsnummer für den beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) durchzuführenden Ident-Abgleich benötigt.

Wird aufgrund der geplanten Änderung des maschinellen Anfrageverfahrens (MAV) das Geburtsdatum übermittelt, muss von der ZfA neben dem sozialversicherungsrechtlichen auch das meldebehördliche Geburtsdatum gespeichert werden und ggfs. bei Übermittlung des Datensatzes MZ01 verwendet werden. Hierfür ist das Zulageverfahren anzupassen, indem im Zulagekonto auch das meldebehördliche Geburtsdatum abgelegt und bei Bedarf von maschinellen Prozessen genutzt werden kann.

3.6.2.2 Auswirkungen im Bereich „Meldeverfahren gem. § 10a Abs. 5 EStG“

Auch der Datensatz AZ50 muss um ein Datumsfeld für das abweichende Geburtsdatum erweitert werden. Das Zulageverfahren muss auch insoweit angepasst werden, dass es ein Geburtsdatum für die Vergabe bzw. Überprüfung der Zulagenummer – insbesondere der Versicherungsnummer – verwendet und ggf. ein zweites – abweichendes – Geburtsdatum für die Datenübermittlung an die Länderfinanzverwaltungen (ZF50-Meldung).

3.7 Umsetzungsaufwand

3.7.1 Meldeverfahren der Finanzverwaltung

Eine konkrete Schätzung der Kosten zur Erweiterung der Schnittstelle im maschinellen Anfrageverfahren (MAV) sowie bezüglich der Fehlerprüfung nach Ablauf des siebten Jahres ist in dem für die Stellungnahme gesetzten Zeitrahmen nicht möglich. Hier ist die nähere Ausgestaltung des Verfahrens mit dem BZSt abzustimmen. Eine Kostenschätzung ist erst dann möglich.

3.7.2 Zulageverfahren

Um die Ablage und Verwendung des zusätzlichen meldebehördlichen Geburtsdatums im Zulageverfahren zu ermöglichen, ist nach erster grober Schätzung ein Entwicklungsaufwand von ca. 300 Personentagen (PT) erforderlich. Für die Anpassung der Datensätze AZ50 und ZF50 sowie den Prozess zur Erstellung des ZF50-Datensatzes entsteht – ebenfalls nach erster grober Schätzung – ein Entwicklungsaufwand von ca. 250 PT. Für die Anpassung des AZ01 ist voraussichtlich ein Entwicklungsaufwand von ca. 50 PT erforderlich.

Unter Berücksichtigung des aktuell gültigen Tagessatzes für externe Unterstützung in Höhe von 1.300 Euro ergeben sich insgesamt Umsetzungskosten in Höhe von etwa 780.000 Euro.