

## DStV-Stellungnahme E 14/23

# Initiative zur Straffung von Berichtspflichten aufgrund von EU-Gesetzgebung

### 1. Allgemeine Ausführungen

Der Deutsche Steuerberaterverband (DStV) unterstützt den im KMU-Entlastungspaket skizzierten Ansatz der EU-Kommission, eine Minderung bürokratischer Belastungen von Unternehmen, insbesondere von KMU, umzusetzen. Aus diesem Grund begrüßt der DStV die Initiative zur Straffung von Berichtspflichten sowie die bereits auf den Weg gebrachten sektorspezifischen Vorschläge zur Modernisierung und Reduzierung von Berichtspflichten ausdrücklich.

#### a. Vorteile einer Straffung von Berichtspflichten

Ein berechenbares Regelungsumfeld, ein effizienter institutioneller Rahmen und vorteilhafte Rahmenbedingungen für Unternehmen führen, wie von der EU-Kommission dargelegt, zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, zu Entlastung und Fairness für Unternehmen. Diese Vorteile beschränken sich nicht allein auf den Europäischen Binnenmarkt; sie entfalten insbesondere im globalen Wettbewerb eine positive Wirkung.

Darüber hinaus sieht der DStV in der Straffung von Berichtspflichten eine geeignete Maßnahme, um die Attraktivität verschiedenster Berufe in Unternehmen und Verwaltung zu erhöhen. Damit wirkt die Initiative zugleich dem bestehenden Fachkräftemangel in vielen Sektoren wirksam entgegen. Nach den Erfahrungen des DStV werden bürokratische Hindernisse, etwa übermäßige Berichts- und Dokumentationspflichten, gerade von jungen Menschen, häufig als besonders lästig empfunden und wirken sich daher negativ auf die Berufswahl aus.

#### b. Dauerhafte Implementierung der Initiative in der EU-Gesetzgebung

Damit Unternehmen und Verwaltung auf Dauer keinen unzeitgemäßen, zur Zielerreichung ungeeigneten oder unverhältnismäßigen Berichtspflichten aufgrund von EU-Gesetzgebung unterliegen, regt der DStV an, dass eine solche Initiative künftig in regelmäßigen Abständen, mindestens aber zweimal innerhalb einer Legislaturperiode, veröffentlicht wird.

### c. Berichtspflichten und anderer bürokratischer Aufwand

Der **DStV** begrüßt zudem die in der Aufforderung zur Stellungnahme formulierte Definition der Berichtspflichten. Er gibt allerdings zu bedenken, dass Berichtspflichten nur einen Teil der bürokratischen Lasten für Unternehmen ausmachen. Dokumentationspflichten, Genehmigungsverfahren, Zertifizierungen, Kennzeichnungspflichten und verwaltungsrechtliche Auflagen tragen ebenfalls dazu bei, dass Unternehmen und Verwaltung in den Mitgliedstaaten einem zu hohen Bürokratieaufwand ausgesetzt sind.

Der **DStV** zweifelt daran, dass eine Aufteilung von bürokratischen Hindernissen in Berichtspflichten und andere bürokratische Aufwendungen, wie von der EU-Kommission in der Aufforderung zur Stellungnahme dargelegt, bei der Straffung von Bürokratie sinnvoll ist. Eine Unterteilung in die Initiative zur Straffung von Berichtspflichten und in das One-in, one-out-Prinzip für alle anderen bürokratischen Aufwendungen birgt die Gefahr von Lücken bei der Identifizierung von unverhältnismäßiger, unzeitgemäßer, duplizierter bzw. zur Zweckerreichung ungeeigneter Bürokratie.

Vielmehr erscheint es erfolgsversprechender, künftig sämtlichen bürokratischen Aufwand sowohl dem One-in-one-out-Prinzip als auch den Initiativen zur Straffung von bürokratischem Aufwand zu unterwerfen. Die Straffung von bürokratischem Aufwand dient nach dem Dafürhalten des **DStV** insbesondere der Bewertung, Modernisierung und Verschlinkung bestehender Rechtsakte, während das One-in-one-out-Prinzip seine Stärken bei der Vermeidung von Bürokratie im Vorfeld und während eines Gesetzgebungsverfahrens entfaltet.

Aus diesem Grund regt der **DStV** künftig eine Erweiterung solcher Initiativen auch auf andere bürokratische Auflagen an.

Außerdem **macht der DStV deutlich**, dass die Initiative lediglich ein Bestandteil eines Ansatzes zur Straffung von Berichtspflichten sein kann. Bereits bestehende Instrumente zur Straffung von Berichtspflichten, etwa der KMU-Test, müssen künftig ebenfalls konsequent angewendet werden.

Dazu muss auch das One-in-one-out-Prinzip künftig im gesamten Gesetzgebungsverfahren beachtet und die Berechnungen für Einsparungen und Mehrwerte der Mitgliedstaaten im Konsultationsverfahren offengelegt werden. Jede umgesetzte EU-Gesetzgebung, sollte die Berichtspflichten enthält, im Sinne der Straffung von Berichtspflichten spätestens drei Jahre nach ihrer Einführung sorgfältig auf Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit im Sinne der Aufwand/Nutzen-Analyse untersucht werden.

#### **d. Berichtspflichten im derzeitigen EU-Gesetzgebungsverfahren**

Neben den Berichtspflichten bestehender EU-Gesetzgebung sollten zur Vermeidung von Lücken bei der Straffung von Berichtspflichten auch die Rechtsakte im Blick behalten werden, die sich derzeit noch im EU-Gesetzgebungsverfahren befinden.

Daher weist der **DStV** darauf hin, dass die zuständigen Entscheidungsträger und Mitarbeiter der gesetzgebend beteiligten EU-Institutionen ausdrücklich für den Ansatz zur Straffung von Berichtspflichten sensibilisiert werden.

## **2. Einzelne Entlastungsvorschläge**

### **a. Richtlinie (EU) 2018/822 bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen (DAC 6)**

Die Richtlinie (EU) 2018/822 (DAC 6) verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten Regelungen zu schaffen, nach denen bestimmte grenzüberschreitende Steuergestaltungen den Finanzbehörden der Mitgliedstaaten mitzuteilen und dann zwischen den Mitgliedstaaten automatisch auszutauschen sind. Auf Grundlage der Richtlinie (DAC6) besteht deshalb auch für Intermediäre und damit für die beratenden und prüfenden Berufe eine entsprechende Meldepflicht grenzüberschreitender Steuergestaltungen.

#### **Nutzen der Berichtspflichten**

Nach dem Bundeszentralamt für Steuern wurden in Beantwortung der kleinen Anfrage der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag – [Drucksache 20/6503](#) im Zeitraum von 1.7.2020 bis 31.3.2023 in Deutschland bei ca. 27.000 Meldungen ganze 24 grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle mit rechtspolitischem Handlungsbedarf identifiziert. Dies entspricht einer Melde-/“Erfolgs“-Quote von 0,08%. Zudem gibt es nach den dort gemachten Angaben „bisher kaum aussagekräftige Informationen darüber, wie wirksam diese Maßnahme für die Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs sind. Unklar ist auch die Höhe der tatsächlichen Kosten, die für Unternehmen und Finanzverwaltung daraus entstanden sind und wie hoch der tatsächliche Mehrwert für die Bundesrepublik Deutschland ist.“

Tatsächlich muss dazu angemerkt werden, dass auch die 24 grenzüberschreitend ausgemachten Steuergestaltungsmodelle den Finanzbehörden zumindest nach unserem Wissensstand bereits hinreichend bekannt waren. Neuere Erkenntnisse sind aus den 27.000 getätigten Meldepflichten deshalb daraus nicht erstanden.

Inwieweit ein tatsächlicher Nutzen der Meldepflicht besteht, ist deshalb mehr als fraglich. In jedem Fall dürfte er als minimal bezeichnet werden können.

### **Zeitlicher Aufwand**

Aufgrund der Unterschiedlichkeit der Meldungen sind durchschnittliche Kosten- oder Zeitaufwendungen, die aufgrund der Meldepflicht entstanden sind, nicht ermittelbar. Dies entspricht auch der von der Bundesregierung angegebenen Antwort zur bisherigen Kostenermittlung (vgl. oben).

Allerdings stellt der eigentliche Zeit- und Personalaufwand für die Durchführung der Meldung nur einen kleinen Anteil an den gesamten Kosten der Meldepflichten dar. Nicht zuletzt aufgrund der in der Richtlinie festgelegten vagen Definitionen sind Finanzintermediäre zur steten Weiterbildung und Informationsbeschaffung bezüglich potenzieller Anzeigen angehalten. Zudem muss ein Steuerberater in Deutschland auch aufgrund des strafrechtsbewehrten Berufsgeheimnisses eine unzumutbare Gratwanderung absolvieren, um interessengerecht abzuwägen, in welchem Fall eine Anzeigepflicht besteht und in welchem Fall das Vertrauensverhältnis zum Mandanten zwingend einzuhalten ist. Dies führt zu zusätzliche-Rechercheaufwand, zu weiteren kanzleiinternen Sitzungen und einem zusätzlichen Kommunikationsaufwand mit dem Mandanten.

Für die Finanzbehörden, die die 27.000 Meldungen sammeln, verarbeiten, abgleichen und übertragen mussten, ist der Aufwand ebenfalls als hoch einzustufen.

### **Weitere Gründe gegen die Anzeigepflicht**

Zudem ist die Anzeigepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungen rechtlich keineswegs unumstritten. Dies zeigt etwa die aktuell vor dem Gerichtshof der Europäischen Union anhängige Rechtssache C-623/22. In genanntem Vorabentscheidungsersuchen rügen die Kläger etwa, dass die Verpflichtung zur Meldung grenzüberschreitender Gestaltungen für andere Steuern als die Körperschaftsteuer unverhältnismäßig sei. Ferner sei die Definition der Intermediäre zu ungenau. Auch das Abstellen auf unklare Rechtsbegriffe, wie „Gestaltung“, „an einer Gestaltung Beteiligte“, „Kennzeichen“ oder „Main-Benefit-Test“, wird gerügt.

### **Ausblick**

In Anbetracht des unverhältnismäßigen Kosten-/Nutzen-Aufwands für Finanzintermediäre und Verwaltung und der zusätzlichen rechtlichen Unsicherheiten schlägt der **DStV** vor, mit der für 2024 im Arbeitsprogramm angekündigten Evaluierung von DAC 6 unmittelbar zu beginnen und den tatsächlichen Nutzen von DAC 6 kritisch zu hinterfragen. Soweit in

anderen Mitgliedstaaten ähnliche Ergebnisse vorliegen sollten, ist die EU-Kommission gut beraten, einen Vorschlag zu unterbreiten, der die Anzeigepflichten von DAC 6 aus dem Gesetzestext streicht.

Die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden, die den eigentlichen Zweck der Richtlinie bildet, sollte zur Ermittlung von grenzüberschreitenden Steuergestaltungsmodellen dagegen aufrechterhalten werden.

#### **b. Richtlinie (EU) 2013/34 über den Jahresabschluss, den konsolidierten Abschluss und damit verbundene Berichte von Unternehmen bestimmter Rechtsformen**

Der **DStV** schlägt im Folgenden eine flexiblere Handhabung der 12-Monatsfrist zur Offenlegung des ordnungsgemäß gebilligten Jahresabschlusses und des Lageberichts sowie den Bericht des Abschlussprüfers oder der Prüfungsgesellschaft gemäß Artikel 30 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2013/34 vor.

Die Offenlegungspflicht der Unternehmen ist eine Berichtspflicht gemäß der Definition des gegenständlichen Aufrufs zur Stellungnahme.

Der **DStV** will vorab ausdrücklich klarstellen, dass er im Grundsatz die bestehende EU-einheitliche Maximalfrist zur Offenlegung des Jahresberichts als ein wichtiges Element für die europäische Wirtschaft befürwortet.

#### **Gründe für eine flexiblere Frist**

Allerdings hat die Covid-Pandemie gezeigt, dass es gute Gründe für eine flexiblere Handhabung der Frist in Form einer einmaligen Fristverlängerungsmöglichkeit durch die Mitgliedstaaten geben kann. So hatte der deutsche Gesetzgeber die Steuerberater während der Covid-Krise kurzfristig zusätzlich mit der Antragsstellung und -betreuung für die Gewährung von Corona-Wirtschaftshilfen beauftragt. Als unabhängiges Organ der Steuerrechtspflege kam der Berufsstand dieser zusätzlichen Aufgabe zum Wohl der deutschen und europäischen Wirtschaft selbstverständlich nach. Allerdings waren diese zusätzlichen erbrachten Dienstleistungen insgesamt mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden, dass der Berufsstand und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kanzleien zum Erhalt der gewohnten Qualität bis an den Rand der Belastbarkeitsgrenze tätig werden mussten.

Zudem waren die von der Krise betroffenen Unternehmen, etwa durch die Umstellung auf Telearbeit, oftmals nicht in der Lage, die für die Erstellung und Offenlegung des Jahresabschlusses erforderlichen Vorarbeiten im angemessenen Zeitrahmen vorzuhalten.

Der **DStV** spricht sich deshalb dafür aus, dass die grundsätzliche maximale 12-Monatsfrist zur Offenlegung von Jahresabschluss und anderen Unterlagen künftig flexibler gehandhabt wird. In begründeten Ausnahmesituationen sollte den Mitgliedstaaten daher das Recht zur einmaligen Fristverlängerung eingeräumt werden. Die Ausübung einer solchen einmaligen Fristverlängerung könnte dabei unter den Genehmigungsvorbehalt der EU-Kommission gestellt werden.

Eine flexiblere Handhabung der Offenlegungsfrist steht im Übrigen im Einklang mit Erwägungsgrund (4) Satz 2 der Richtlinie, wonach „auf ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Adressaten von Abschlüssen und dem Interesse von Unternehmen daran, nicht über Gebühr mit Berichtspflichten belastet zu werden, zu finden ist.“

Eine Überlastung krisengeschüttelter Unternehmen hat, wie ausgeführt, aufgrund der Umstände während der Covid-Pandemie faktisch stattgefunden.

Eine flexiblere Handhabung der Offenlegungsfrist nach Art 30 Abs.1 der Richtlinie dient auch dem Schutz von Gesellschaftern und Dritten, die unbedingt auf die Richtigkeit und die gebotene Sorgfalt bei der Erstellung von Jahresabschluss und Lagebericht vertrauen müssen. Hier gilt gerade in Krisenzeiten, dass Sorgfalt und Richtigkeit in der Abwägung insgesamt als wichtiger einzustufen sind als die unbedingte Einhaltung der Offenlegung innerhalb der maximalen 12-Monatsfrist. Damit steht eine flexiblere Handhabung der Offenlegungsfrist auch in Einklang mit Erwägungsgrund (3) der Richtlinie, wonach die Offenlegung der Informationen, insbesondere für bestimmte Rechtsformen von Unternehmen mit beschränkter Haftung, im Hinblick auf den Schutz von Aktionären, Gesellschaftern und Dritten besondere Bedeutung zukommt.

Eine solche Maßnahme würde in Krisenzeiten zur Resilienz der europäischen Wirtschaft in Krisenzeiten beitragen.

### **c. Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung; DSGVO)**

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) enthält datenschutzrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen, darunter etwa auch die Führung eines Verzeichnisses von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO. Da der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter oder deren Vertreter das Verzeichnis gemäß Art 30 Abs. 4 DSGVO der zuständigen Aufsichtsbehörde auf Anfrage zur Verfügung stellen muss, handelt es sich um

eine Berichtspflicht.

Zwar enthält Art. 30 Absatz 5 DSGVO eine Ausnahme für Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern. Diese Ausnahme wird durch den Halbsatz, „es sei denn, die Verarbeitung birgt ein Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, die Verarbeitung erfolgt nicht nur gelegentlich“, allerdings wieder erheblich eingeschränkt.

Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung der Arbeitswelt sind die genannten Ausnahme-Ausnahmeregelungen zu weit führend.

### **Ausblick**

Anstelle der bisherigen Bestimmung sollte die Ausnahme-Ausnahmeregelung gemäß Art. 30 V 1. und 2. Alternative DSGVO auf Online-Marketing und Plattformarbeit beschränkt werden.

### **d. Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit**

Selbst bei kurzzeitigen Entsendungen, wie Dienstreisen, sind Unternehmen verpflichtet, für jeden Arbeitnehmer eine A1-Bescheinigung auszustellen.

Das derzeitige aufwendige Verfahren (einschließlich der Angabe aller Adressen im Zielland) zum Erhalt der Bescheinigung des anwendbaren Rechts für jeden einzelnen Mitarbeiter stellt für Unternehmen, insbesondere für KMU, die grenzüberschreitend tätig sind, eine unverhältnismäßige bürokratische Härte dar. Weder die betroffenen Unternehmen noch die Dienstreisenden noch die Bürger der Europäischen Union bringen hierfür ausreichend Akzeptanz auf.

### **Ausblick**

Die Verordnung sollte künftig kurzzeitige Geschäftsreisen von wenigen Tagen vom Anwendungsbereich ausnehmen.

Stand: 10.11.2023

\*\*\*\*\*

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) vertritt als Spitzenorganisation die Angehörigen der steuerberatenden und wirtschaftsprüfenden Berufe auf nationaler und internationaler Ebene gegenüber Politik, Exekutive und weiteren Stakeholdern. In seinen 15 Mitgliedsverbänden sind 36.500 - überwiegend in eigener Kanzlei oder Sozietät tätige - Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer sowie Berufsgesellschaften freiwillig zusammengeschlossen.

Der DStV ist im europäischen Transparenzregister unter der Nummer 845551111047-04 eingetragen.

\*\*\*\*\*