

Stellungnahme

Überarbeitungsbedarf des BMF-Schreibens für Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)

30.01.2018

Seite 1

Zusammenfassung

Mit Schreiben vom 14. November 2014 hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD)“ veröffentlicht. In dem Schreiben interpretiert die Finanzverwaltung die in HGB und AO niedergelegten gesetzlichen Grundlagen zur Buchführungspflicht von Unternehmen. Da die Entwicklung bei den technischen und rechtlichen Anforderungen an die Buchführung schnell voranschreitet und sich aus den GoBD insbesondere für kleinere Unternehmen erheblicher Aufwand ergeben kann, regt Bitkom eine Überarbeitung des BMF-Schreibens sowie der gesetzlichen Rahmenbedingungen an. Eine erhebliche Entlastung würde sich für Unternehmen schon dann ergeben, wenn sie für die Finanzverwaltung nicht drei verschiedene Varianten des elektronischen Datenzugriffs über die gesamten gesetzlichen Aufbewahrungszeiträume für Buchführungsunterlagen zur Verfügung stellen müssten, sondern nur noch eine Variante.

1. Allgemeine Anmerkungen

Auch wenn manchmal ein anderer Eindruck erweckt wird, handelt es sich bei dem BMF-Schreiben zu den Grundsätzen zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff ([GoBD](#)) um eine Verwaltungsanweisung mit lediglich verwaltungsinterner Bindungswirkung und nicht um eine allgemeingültige Rechtsvorschrift. Eine - allerdings starke - faktische Drittwirkung ergibt sich jedoch dadurch, dass die Finanzverwaltung in Außenprüfungen eine nicht den GoBD entsprechende Buchführung sanktioniert.

Trotz seiner auf die Verwaltung beschränkten Bindungswirkung stellen die GoBD für die Unternehmen eine wichtige Orientierung dar. Leider war der Einfluss der Unternehmenspraxis auf die Gestaltung der GoBD sehr beschränkt. Dies hat sich nicht zuletzt darin gezeigt, dass die Finanzverwaltung seinerzeit einen weit fortgeschrittenen Entwurf der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) für Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung beim IT-Einsatz verworfen und ignoriert hat.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation
und Neue Medien e.V.

Thomas Kriesel
Bereichsleiter Steuern, Unternehmens-
recht und -finanzierung
T +49 30 27576-146
t.kriesel@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Präsident
Achim Berg

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 2|8

Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sollten sich ihrer Konzeption nach als weitgehend ungeschriebene Handelsbräuche aus der kaufmännischen Praxis in den Unternehmen ergeben. Bei der Interpretation der gesetzlichen Grundlagen für die Buchführung rekurriert die Finanzverwaltung zwar auf Vorschriften des HGB, legt jedoch ihrer Interpretation einseitig die steuerrechtliche Sicht zugrunde.

2. Änderungsbedarf im gesetzlichen Umfeld der GoBD

2.1 Verkürzung der Aufbewahrungsfristen

Abgesehen von den GoBD selbst (vgl. dazu unten) sollten auch die gesetzlichen Rahmenvorgaben für die GoBD auf Änderungsbedarf und Möglichkeiten für bürokratische Entlastungen der Unternehmen untersucht werden. So sollten die Überlegungen zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen für Buchführungsunterlagen wieder aufgenommen werden. Zumindest sollte es Unternehmen erlaubt werden, Buchführungsunterlagen für die Wirtschaftsjahre zu vernichten, die von der Finanzverwaltung bereits geprüft wurden und für die ein bestandskräftiger Steuerbescheid vorliegt. Denn die langen Aufbewahrungsfristen und die erforderliche Dokumentation jeglicher Veränderungen an elektronischen Dokumenten während dieser Fristen belasten Unternehmen sehr. In diesem Zusammenhang sollte die flächendeckende Durchführung zeitnaher Betriebsprüfungen weiter vorangetrieben werden.

2.2 Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen im Ausland

Nach § 146 Abs. 2 [AO](#) sind elektronische Buchführungsunterlagen im Inland aufzubewahren und dürfen nur nach Erfüllung weiterer Voraussetzungen und nach Genehmigung durch die Finanzbehörde ins Ausland transferiert und dort gespeichert werden (vgl. § 146 Abs. 2a AO). Rechtfertigung und Motiv für diese Einschränkung sind unklar. Die Vorschrift ist bereits durch die EU-Kommission im Rahmen ihrer Initiative für einen freien Datenfluss in Europa aufgegriffen und kritisiert worden. Die Regelung in § 146 Abs. 2a AO hindert nicht zuletzt kleinere und mittlere Unternehmen daran, günstige Speicher- und Buchführungslösungen in der Cloud wahrzunehmen. Daher sollten die Hürden für eine Aufbewahrung elektronischer Buchführungsunterlagen im Ausland beseitigt werden.

2.3 Formale Kriterien bei der Buchführung

Aus der Praxis wird berichtet, dass in Betriebsprüfungen zunehmend die Einhaltung von formellen Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung im Fokus steht. Nicht selten wird dabei (entgegen Rz. 155 der GoBD) bei Feststellung formeller Mängel eine Schätzung nach § 162 AO durchgeführt ohne eingehende Überprüfung, ob die festge-

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 3|8

stellten formellen Mängel auch zu einer inhaltlichen Unrichtigkeit der Buchführung führen. Die Finanzverwaltung sollte vor einer Schätzung darlegen müssen, in wieweit formelle Mängel der elektronischen Buchführung tatsächlich die materielle Richtigkeit oder Vollständigkeit der Buchführung gefährdet haben.

2.4 Pflicht zum Ausdrucken von Unterlagen

Nach § 147 Abs. 5, Halbsatz 2 AO hat der Steuerpflichtige auf Verlangen der Finanzverwaltung auf Datenträgern gespeicherte Unterlagen auf seine Kosten „unverzüglich ganz oder teilweise auszudrucken“. Fraglich ist, ob diese gesetzliche Vorgabe noch zeitgemäß ist.

3. Überarbeitungsbedarf im BMF-Schreiben zu den GoBD

3.1 Abgrenzung von Daten und Unterlagen für den Datenzugriff (Rz. 6, 159 ff.)

Nach wie vor macht die Eingrenzung steuerrelevanter Daten und Unterlagen für die Bereitstellung des Datenzugriffs und für die Bestimmung des Anwendungsbereichs der GoBD Probleme in der Praxis. Indem sich die Finanzverwaltung weigert, dem Datenzugriff unterliegende aufzeichnungs- und aufbewahrungspflichtige Unterlagen abschließend zu bestimmen, bürdet sie dem Steuerpflichtigen das Risiko auf, nicht ausreichend Informationen für steuerliche Zwecke zu sammeln und für Prüfzwecke aufzubereiten.

Andererseits läuft der Steuerpflichtige in das Risiko, freiwillig geführte elektronische Aufzeichnungen für die Besteuerung zur Verfügung stellen zu müssen. Dies ist wegen der damit für den Steuerpflichtigen verbundenen Belastungen eigentlich nicht hinnehmbar. Denn der Steuerpflichtige hat auf der anderen Seite z.B. aus Gründen des Datenschutzes die Pflicht, nicht mehr benötigte Daten schnellstmöglich zu löschen.

Es ist nachvollziehbar, dass die Finanzverwaltung wegen der Schwierigkeiten einer abschließenden und dennoch umfassenden Definition des für den Prüfungszugriff relevanten Daten- und Dokumentenbestandes von einer solchen Festlegung Abstand nimmt. Denn die Verhältnisse in den Unternehmen und damit die prüfungsrelevanten Daten und Unterlagen sind tatsächlich sehr vielgestaltig. Andererseits hat der Gesetzgeber selbst den Umfang der für Prüfungszwecke zugänglich zu machenden Daten und Unterlagen ständig ausgeweitet (zuletzt z.B. auf Kassendaten nach § 146b AO und auf Besteuerungsgrundlagen in anderen Staaten nach § 138a AO). Angesichts dieser zunehmenden Belastung durch das Gesetz darf dem Steuerpflichtigen nicht auch noch die Unsicherheit von Anforderungen der Finanzverwaltung aufgebürdet werden.

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 4|8

Wenn schon nicht der steuerrelevante Datenbestand definiert wird, sollten doch wenigstens in einer Negativabgrenzung die nicht dem Datenzugriff unterliegenden Daten und Unterlagen (z.B. Planungsrechnungen, Vorlagen für Beschlüsse von Gesellschaftsorganen, Korrespondenz mit dem Steuerberater, freiwillig erstellte Unterlagen) definiert werden.

Hinsichtlich der aufbewahrungspflichtigen Unterlagen ist nicht so sehr deren bloßer Umfang problematisch; denn die Kosten für die reine Datenspeicherung gehen mit der fortschreitenden Entwicklung von Hardware und Dienstleistungsangeboten (Cloud) kontinuierlich zurück. Problematisch ist vielmehr die Aufrechterhaltung von maschinellen Prüfungs- und Auswertungsmöglichkeiten auf Daten und Dokumente vergangener Wirtschaftsjahre. Daher sollte generell deutlich gemacht werden, dass der Steuerpflichtige Prüfungs- und Auswertungsmöglichkeiten nur für solche Daten und Unterlagen zu gewähren hat, die er aufgrund gesetzlicher Vorgaben zwingend aufbewahren muss. Darüber hinaus wäre aus Sicht der steuerpflichtigen Unternehmen eine Klarstellung hilfreich, dass für zwingend aufzubewahrende Altbestände an Daten und Unterlagen nur bereits vorhandene und vom Steuerpflichtigen genutzte Auswertungsmöglichkeiten erhalten bleiben müssen, nicht jedoch besondere Prüfungsmöglichkeiten für die Finanzverwaltung einzurichten sind (anders als in Rz. 174 der GoBD gefordert).

3.2 Begrenzung der für den Datenzugriff relevanten Systeme (Rz. 159)

Außer auf eine Begrenzung des zugriffsrelevanten Daten- und Dokumentenbestandes verzichtet das BMF-Schreiben zu den GoBD auch auf eine Begrenzung der für den Prüfungszugriff zu öffnenden Buchführungssysteme des Steuerpflichtigen. Eine solche abschließende Festlegung der prüfungsrelevanten EDV-Systeme (und nicht nur eine beispielhafte Aufzählung wie in Rz. 20) wäre für Unternehmen eine große Hilfe.

In diesem Zusammenhang sollte überprüft werden, ob und in welchem Umfang es noch gerechtfertigt ist, einen Datenzugriff mit Auswertungsmöglichkeiten für die Finanzverwaltung auf vorgelagerte Buchführungssysteme und Nebensysteme zu erstrecken. Stattdessen sollte es ausreichen, dass der Steuerpflichtige z.B. mit Hilfe einer Verfahrensdokumentation die unverfälschte und vollständige Übertragung aller Daten aus Vor- und Nebensystemen in das Hauptsystem dokumentiert und einen Prüfungszugriff i.S.d. § 147 Abs. 6 AO im Haupt- bzw. im Archivsystem ermöglicht.

3.3 Internes Kontrollsystem (Rz. 100 ff.)

In den Rz. 100 bis 102 der GoBD sind recht kurz, abstrakt und isoliert Anforderungen an ein internes Kontrollsystem dargestellt. Die Darstellung ist aufgrund ihrer Abstraktion und fehlenden Verbindung zu den Zwecken der Buchführung für Unternehmen schwer um-

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 5|8

setzbar. Gleichzeitig gewinnen innerhalb und außerhalb des Steuerrechts Compliance-Aspekte zunehmend an Bedeutung. Es erscheint daher sinnvoll zu überlegen, wie sich das interne Kontrollsystem der GoBD mit anderen Kontroll- und Compliance-Prozessen im Unternehmen (z.B. mit den Anforderungen an ein innerbetriebliches Kontrollsystem i.S.d. [BMF-Schreibens vom 23. Mai 2016 zu § 153 AO](#) und mit dem innerbetrieblichen Kontrollverfahren gemäß [§ 14 Abs. 1 S. 5 UStG](#)) konzeptionell verbinden und konkretisieren lässt. Wenn rechtssicher beschrieben wird, dass und wie ein internes Kontrollsystem sowohl Anforderungen an die ordnungsmäßige Buchführung als auch Anforderungen der Tax Compliance abdeckt, kann es für Unternehmen zu erheblichen Synergien kommen.

3.4 Archivierung in mehreren Formaten (Rz. 119, 131-135)

Nach Rz. 135 des BMF-Schreibens zu den GoBD sind bei Umwandlung von elektronischen Unterlagen in ein unternehmenseigenes Format (sog. Inhouse-Format) beide Versionen (Original und neues Inhouse-Format) zu archivieren, derselben Aufzeichnung zuzuordnen und mit demselben Index zu verwalten sowie die konvertierten Versionen als solche zu kennzeichnen. Die Aufbewahrung elektronischer Unterlagen während der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen in unveränderbarer Form stellt bei der Vielzahl der existierenden Formate insbesondere für kleinere Unternehmen eine Herausforderung dar. Daher ist die Forderung der Finanzverwaltung nach Speicherung sämtlicher Ursprungs- und Zwischenformate aufbewahrungspflichtiger Dokumente zu hinterfragen.

Nachvollziehbar ist, dass die Finanzverwaltung Manipulationen an Dokumenten entgegenwirken will. Dazu ist es aber nicht erforderlich, bei Konvertierung und Bearbeitung sämtliche Zwischenformate eines Dokuments vorrätig zu halten. Denn die (inhaltliche) Unveränderbarkeit von Dokumenten muss bereits durch das genutzte Datenverarbeitungssystem gewährleistet sein (Rz. 108), und jeder Verarbeitungsvorgang muss dokumentiert werden (Rz. 123).

Daher sollte bei Formatänderungen nur ein Format desselben Dokuments aufbewahrt werden müssen und das alte, nicht mehr weiter bearbeitete Format des Dokuments gelöscht werden können, wenn der Inhalt unverändert bleibt und bestehende Auswertungsmöglichkeiten nicht reduziert werden. Ein Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung, der eine redundante Aufzeichnung und Speicherung derselben Belege vorschreibt, ist jedenfalls nicht bekannt.

Auch wäre darüber nachzudenken, welche Bedeutung das Bildformat von Belegen heute noch hat. So ist z.B. das hybride Rechnungsformat ZUGFeRD in der Wirtschaft vor allem deshalb so verbreitet, weil es aus einer auswertbaren XML-Datei und einem Bildformat (pdf) besteht und das Bildformat aufgrund der Anforderungen an die Lesbarmachung (§

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 6|8

146 Abs. 5 S. 2 AO) für erforderlich gehalten wird. Neuere E-Government-Gesetze von Bund und Ländern favorisieren dagegen den Standard X-Rechnung, der kein Bildformat der Rechnung umfasst.

Schließlich wäre für kleine Unternehmen die Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen auf Papier statt in elektronischer Form eine große Erleichterung. Elektronische Unterlagen, die in ihrer Ausgangsversion nicht elektronisch auswertbar sind, sollten daher ausgedruckt und in Papierform archiviert werden dürfen, wenn sichergestellt ist, dass sie beim Ausdruck nicht verändert werden. Denn dadurch wird der Finanzverwaltung keine Auswertungsmöglichkeit genommen oder vorenthalten.

3.5 Systemwechsel (Rz. 142 – 144)

Eine Frage, die in der Praxis immer wieder zu Unsicherheit führt, ist die nach Lesbarkeit und Auswertbarkeit von Daten und Unterlagen nach einem Wechsel von Buchführungs- und Archivsystemen. Ein solcher Wechsel kann technische Gründe haben (z.B. der Anbieter des bisherigen Systems stellt Vertrieb und Wartung des Systems ein), oder er kann organisatorisch bedingt sein (z.B. Migration auf ein einheitliches Buchführungssystem nach einer M&A-Transaktion). Die Finanzverwaltung verlangt in den GoBD, dass Altsysteme, die der Steuerpflichtige nach einem Systemwechsel für eigene Zwecke nicht mehr benötigt, allein für steuerliche Prüfungszwecke weiter pflegt, wenn nicht die Auswertungsmöglichkeiten des Altsystems in „quantitativer und qualitativer Hinsicht“ im neuen System erhalten bleiben. Insoweit werden Unternehmen u.U. zu einer mehrfachen Datenhaltung in mehreren Systemen gezwungen, nur um bestimmte Auswertungsmöglichkeiten für die Finanzverwaltung zu konservieren. Dies verursacht den Unternehmen hohen Aufwand und hohe Kosten bzw. ist oftmals aufgrund fehlenden Supports, auslaufender Lizenzen oder fehlenden Fachpersonals gar nicht möglich.

Es fragt sich, ob diese Forderung der Finanzverwaltung in Rz. 143 der GoBD noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt. Jedenfalls aber besteht hier Potenzial für eine echte Entlastung der Unternehmen. Entlastung würde insoweit eine Verkürzung der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen bringen. Den Unternehmen würde aber auch sehr helfen, wenn der Datenzugriff der Finanzverwaltung im Rahmen von Außenprüfungen nach Ablauf einer bestimmten Frist (z.B. 5 Jahre) auf die Zugriffsform der Datenträgerüberlassung beschränkt würde.

3.6 Datenzugriff auf Archivsysteme (Rz. 142)

Die Pflicht zur Aufbewahrung von Datenbeständen über längere Zeiträume führt in der Praxis in den meisten Fällen zur Auslagerung von Daten und elektronischen Unterlagen in

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 7|8

Archivsysteme, um das Produktivsystem für die aktuelle Buchführung zu entlasten. Bei Großunternehmen ist sogar eine unterjährige Archivierung notwendig, um die Arbeitsfähigkeit des Produktivsystems aufrecht zu erhalten. Archive können die Unveränderbarkeit der Daten und ihre schnelle Auffindung garantieren. Umfangreiche Auswertungsmöglichkeiten bieten Archivsysteme aber regelmäßig nicht. Allerdings verlangt die Finanzverwaltung auch für archivierte Daten in qualitativer und quantitativer Hinsicht die gleichen Auswertungsmöglichkeiten wie im Produktivsystem (Rz. 142 Nr. 2 GoBD). Dazu muss der Steuerpflichtige in der Außenprüfung entweder die archivierten Daten in das Produktivsystem zu Auswertungszwecken zurück übertragen oder er muss Auswertungsmöglichkeiten im Archivsystem schaffen.

Die Belastung der Unternehmen durch diese Anforderungen ließen sich wiederum deutlich reduzieren, wenn der Datenzugriff der Finanzverwaltung im Rahmen von Außenprüfungen nach Ablauf einer bestimmten Frist (z.B. 5 Jahre) auf die Zugriffsform der Datenträgerüberlassung beschränkt würde.

3.7 Scannen von Belegen (Rz. 130 ff.)

In den Randziffern 130 ff. der GoBD sind die Vorgaben beschrieben, nach denen das Scannen von Papierdokumenten zulässig ist. Diese Ausführungen sollten um Aussagen zum mobilen Scannen erweitert werden. Denn es besteht Unsicherheit, ob das mobile Scannen bereits von den Rz. 130, 136 abgedeckt wird. So sollten Belege, die mit mobilen Geräten erzeugt werden (z.B. Einscannen einer Taxi-Quittung mit dem Smartphone) sowie das mobile Scannen selbst ausdrücklich als GoB-konform anerkannt werden. Ergänzend sollte noch klar gestellt werden, dass gescannte Papierunterlagen keine originär digitalen Unterlagen sind, die maschinell auswertbar sein müssen.

3.8 Verfahrensdokumentation (Rz. 151 ff.)

Mit dem BMF-Schreiben zu den GoBD hat die Verfahrensdokumentation einen besonderen Stellenwert erhalten. Die Anforderungen an eine Verfahrensdokumentation dürfen aber nicht überdehnt werden. Sie sollten dahingehend beschränkt werden, dass neben der ursprünglichen Beschreibung der steuerrelevanten betrieblichen Prozesse die in der zeitlichen Folge eintretenden Änderungen nur als solche gekennzeichnet werden müssen und nicht jeder Versionsstand für sämtliche eingesetzte Software-Programme neu und umfassend mit allen möglichen Auswirkungen auf die Buchführung zu dokumentieren ist.

Stellungnahme Aktualisierung des BMF-Schreibens zu GoBD

Seite 8|8

3.9 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Rz. 170)

In Rz. 170 ist festgelegt, dass beim Datenzugriff der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist. Es wäre hilfreich, wenn diese Vorgabe weiter konkretisiert und präzisiert würde, damit sie nicht nur eine leere Worthülse bleibt. Das BMF-Schreiben zu den GDPdU enthielt hierzu noch deutlich umfassendere Ausführungen.

Schließlich könnte eine Aktualisierung des BMF-Schreibens zu den GoBD dazu genutzt werden, um alle Anforderungen an die elektronische Buchführung aus steuerlicher Sicht zusammenzuführen. So könnten z.B. die Ausführungen zur elektronischen Lohnsteuerschnittstelle und zur E-Bilanz in die GoBD integriert werden.

Bitkom vertritt mehr als 2.500 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 1.700 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen 1.000 Mittelständler, mehr als 400 Start-ups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.