



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Kurzstellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

Siebten Verordnung zur Änderung steuerlicher Verordnungen

**für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 19. November 2025

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
1.1. Ausgangslage.....	3
1.2. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten.....	4
Artikel 2 – Änderung der Einkommenssteuer-Durchführungsverordnung.....	4
Artikel 3 – Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung	4
Artikel 5 – Änderung der Steuerberatervergütungsverordnung	6
Artikel 12 – Änderung der Betriebsstättengewinnaufteilungsverordnung.....	6

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Siebten Verordnung zur Änderung steuerlicher Verordnungen werden mehrere Verordnungen angepasst. Dies geschieht zur Verfahrenserleichterung in einer Mantelverordnung. Ziel dieser Verordnung ist es, dem sich seit dem Erlass der Sechsten Verordnung zur Änderung steuerlicher Verordnungen vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2432) in mehreren Bereichen des deutschen Steuerrechts ergebenden fachlich notwendigen Anpassungsbedarf nachzukommen. Die vorliegende Mantelverordnung greift diesen Bedarf zusammenfassend auf.

1.2. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 14. November 2025 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, die Siebte Verordnung zur Änderung steuerlicher Verordnungen (BR-Drucksache 626/25) im Wege eines Clearingverfahrens (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DIE FAMILIENUNTERNEHMER e. V. Landesbereich NRW
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 14. November 2025 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu der o.g. Verordnung gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Gemeinsame Stellungnahme von IHK NRW und unternehmer nrw
- VFB NW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf Basis der eingegangenen Stellungnahmen hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen das Meinungsbild der Beteiligten dargestellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

Artikel 2 – Änderung der Einkommenssteuer-Durchführungsverordnung

§ 8 EStDV-E – Eigenbetrieblich genutzte Grundstücke von untergeordnetem Wert

Der **VFB NW** unterstützt Änderungen, die den Administrationsaufwand bei Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung vermindern und zu mehr Rechtssicherheit führen. Dahingegen begrüßt wird die Anhebung der Wertgrenze für eigenbetrieblich genutzte Grundstücke von untergeordnetem Wert von 20.500 € auf 40.000 €. Aufgrund der Preisentwicklungen im Immobilienbereich sei eine Erhöhung der Wertgrenze geboten.

Der Ersatz der relativen Grenze von 20 % des gemeinen Werts des gesamten Grundstücks durch eine Begrenzung auf eine Größe von 30 Quadratmetern erleichtere die Administration und Überprüfbarkeit und wird als sachgerecht bewertet. Dass in Zusammenhang mit diesen Änderungen festgelegt wird, dass Aufwendungen, die mit dem Grundstücksteil im Zusammenhang stehen, nicht abgezogen werden dürfen, sei systemgerecht und daher hinzunehmen.

Artikel 3 – Änderung der Lohnsteuer-Durchführungsverordnung

§ 4 Abs. 2a LStDV-E – Lohnkonto

IHK NRW und **unternehmer nrw** stellen voran, dass die Schnittstellenanbindung einer Vielzahl unterschiedlicher Vor- und Nebensysteme – z. B. elektronische Zeiterfassungs- oder Reisekostenabrechnungssysteme, elektronische Fahrtenbücher – aus Perspektive der betrieblichen Praxis einen erheblichen Aufwand und dauerhafte Kosten nach sich ziehen würde.

Eine Entlastung in Form einer Verringerung des Aufwands bei der Mitwirkung an Lohnsteuer-Außenprüfungen sei aus Unternehmenssicht mindestens zweifelhaft. So würden Unternehmen berichten, dass beispielsweise die Prüfung elektronischer Fahrtenbücher bereits jetzt gänzlich unkompliziert verlaufe, da die Prüferinnen und Prüfer angeforderte Auswertungen erhielten, die völlig zufriedenstellend seien. Ein weiteres Beispiel seien pauschal besteuerte Sachverhalte nach § 40 EStG (z. B. Betriebsveranstaltungen), die bei zahlreichen Arbeitgebern außerhalb der Lohnabrechnung aufgezeichnet werden. In diesen Fällen stelle sich die Frage, wie zu verfahren ist, wenn das Vor- bzw. Nebensystem kein marktgängiges System ist (z. B. eine Excel-Datenbank) und somit das geforderte einheitliche Datenformat nicht erzeugbar ist. In diesen Fällen sollten zumindest Ausnahmeregelungen anwendbar sein, wenn die Möglichkeit zur Nachprüfung in anderer Weise sichergestellt ist.

Wenngleich die Intention für die Regelung der zusammengefassten Übermittlung in einem Datenbestand nachvollziehbar erscheint, wird kritisiert, dass dies der Vielfalt und Komplexität in der betrieblichen Entgeltabrechnung nicht gerecht werde. So werden in den Unternehmen oft-

mals gezielt einzelne Abrechnungskreise und -systeme für unterschiedliche Arbeitnehmergruppen (z. B. Mitarbeiter mit Tarifbindung, außertarifliche Mitarbeiter, leitende Angestellte/Vorstand/Geschäftsführung, Betriebsrentner) genutzt:

- Bei Großunternehmen sei zu bedenken, dass die Systeme und Daten von komplett unterschiedlichen Einheiten innerhalb des Unternehmens gepflegt und verarbeitet werden können.
- Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen sei es oft so, dass die Arbeitnehmer in-house mit bestimmten Systemen abgerechnet werden, während die Geschäftsführung bei einem Steuerberater mit einem anderen System abgerechnet wird.
- Bei großen Unternehmen könnten zudem mehrere lohnsteuerliche Betriebsstätten vorliegen, die jeweils komplett autarke, unterschiedliche Lohnsysteme haben, jedoch alle gemeinsam oder teilweise über ein Finanzbuchhaltungssystem laufen können. Diese Betriebsstätten können das gleiche Reisekostensystem haben, oder jeweils ein eigenes System. Teilweise gebe es innerhalb eines Unternehmens auch nicht für jede Arbeitnehmergruppe die gleichen Reisekostensysteme.

Zudem wird der im Entwurf gezogene Vergleich zur Lohnsteueranmeldung als nicht überzeugend moniert. Während bei der Lohnsteueranmeldung fest definierte, standardisierte Summenfelder konsolidiert werden können, fehlten für Vor- und Nebensysteme bislang jegliche, einheitlich definierte Werte. Diese Systeme arbeiten demnach vielmehr nach eigenen unternehmensinternen Logiken (z. B. Spesenarten), die je nach Unternehmen und Abrechnungskreis unterschiedlich ausgestaltet sind.

Vor dem Hintergrund dieser technischen Vielfalt werde befürchtet, dass die vorgesehene Regelung einen erheblichen Umstellungsaufwand bei verlässlich funktionierenden Prozessen und Systemen verursacht und hohe Kosten nach sich zieht. Daher sollten die tatsächlichen Realisierungsmöglichkeiten – in technischer und zeitlicher Hinsicht – unter Einbeziehung der Hersteller von Personalabrechnungssoftware grundlegend überprüft werden. Darüber hinaus werfe die verpflichtende Übermittlung sensibler personenbezogener Daten wie Krankmeldungen oder Fehlzeiten datenschutzrechtliche Fragen auf. Dahingehend überzeuge auch die Annahme nicht, es handele sich um einen Beitrag zum Bürokratieabbau. In der betrieblichen Praxis werde vielmehr von einem spürbaren Bürokratieaufbau ausgegangen.

IHK NRW und unternehmer nrw sprechen sich dafür aus, von einer Umsetzung dieser Regelungen zum 1. Januar 2027 Abstand zu nehmen. Bevor eine Erweiterung der DLS erfolgen kann, sollte die Finanzverwaltung in enger Abstimmung mit den Herstellern von Personalabrechnungssoftware eindeutig festlegen, welche Werte und Datensätze einzubeziehen sind und hierfür einheitliche technische Standards entwickeln. Erst danach könnten die Unternehmen ihre Prozesse und Systeme schrittweise umstellen. Dafür sollten großzügige Übergangsfristen vorgesehen werden.

Zumindest sollte klargestellt werden, dass die Ausnahmeregelungen gem. § 4 Abs. 2a Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 LStDV anwendbar sind, wenn die Möglichkeit zur Nachprüfung in anderer Weise sichergestellt ist.

Artikel 5 – Änderung der Steuerberatervergütungsverordnung

§ 17 Abs. 1 StBVV-E – Dokumentenpauschale

Grundsätzlich wird die Harmonisierung der Vergütungsregeln für die Steuerberater und die Rechtsanwälte vom **VFB NW** begrüßt. Hierfür sei es auch stets angebracht und zielführend, in der StBVV und dem RVG die gleichen Begrifflichkeiten zu verwenden, um unterschiedliche Auslegungen von Parallelvorschriften zu vermeiden und so für ausreichend Rechtssicherheit zu sorgen.

Indes sei die im Entwurf vorgesehene Änderung nicht sachgerecht und führe zu einer wesentlichen Verschlechterung hinsichtlich der Vergütung der Steuerberater. Mit Blick auf die Begründung, wonach die Erstellung von Scans nicht mehr von der Dokumentenpauschale erfasst sein soll, „da hierfür grundsätzlich keine gesonderten Kosten, wie beispielsweise Papier- und Tonerkosten, entstehen“ wird moniert, dass diese Beschränkung der voranschreitenden und allseits gewünschten Digitalisierung entgegen stehe.

So könne es grundsätzlich keinen Unterschied machen, ob eine Kopie analog oder digital, z. B. mittels Scans oder Fotografie, angefertigt wird. In beiden Fällen entstehe dem Steuerberater durch das Anfertigen der Kopien Aufwand. Und in beiden Fällen seien solche Kopien regelmäßig für den Steuerberater notwendig, zudem gelte ohnehin der Grundsatz der kostensparenden Prozessführung, der es verhindert, dass willkürlich vollständige Akten kopiert bzw. gescannt und dann abgerechnet werden.

Im Ergebnis müsse, so der VFB NW, daher auch zukünftig sichergestellt sein, dass der Steuerberater auch für das Anfertigen digitaler Kopien die Dokumentenpauschale erhält.

Artikel 12 – Änderung der Betriebsstättengewinnaufteilungsverordnung

§ 25 Abs. 4 BsGaV-E – Dotationskapital inländischer Versicherungsbetriebsstätten ausländischer Versicherungsunternehmen, Versicherungsaufsichtsrecht

Die geplante Neuregelung wird von **IHK NRW** und **unternehmer nrw** abgelehnt.

Vorangestellt wird, dass die OECD im versicherungsspezifischen Teil IV des Betriebsstättenberichts 2010 nicht davon spreche, dass der Steuerpflichtige mehr als eine Methode zur Bestimmung des Dotationskapitals anwenden muss. Wie der BFH in seinem Urteil vom 5. Juni 2024 (I R 3/22) herausgearbeitet habe, sehe § 25 BsGaV bisher konsequenterweise auch nur die Anwendung einer Methode vor.

Dementsprechend stehe die vorgesehene Neuregelung, die in Zukunft zu Verprobungszwecken immer auch die Anwendung der Mindestkapitalausstattungsmethode fordert, nicht im Einklang mit dem OECD-Betriebsstättenbericht. Dies gelte umso mehr, als dass die geforderte Anwendung der sog. Mindestkapitalausstattungsmethode auch im klaren Widerspruch zum OECD-Betriebsstättenbericht stehe.

Anders als die Finanzverwaltung in der Verordnungsbegründung angibt (Seite 41), stelle die Mindestkapitalausstattungsmethode keine von der OECD autorisierte Methode zur Bestimmung des Dotationskapitals dar (vgl. Tz. 160 OECD-Betriebsstättenbericht 2010, Teil IV). Sie ist laut OECD erlaubt, wenn ihre Anwendung zu einem geringeren (!) Dotationskapital führt als die Anwendung einer autorisierten Methode (d. h. der Kapitalaufteilungsmethode). In der nun geplanten Form würde § 25 Abs. 4 BsGaV-E das genaue Gegenteil bewirken und regelmäßig dazu

führen, dass mehr Kapitalanlagen der deutschen Versicherungsbetriebsstätte zuzuordnen wären, als ihr unter Anwendung der Kapitalaufteilungsmethode zustände.

Ausgangspunkt für eine fremdübliche Aufteilung der Kapitalanlagen müsse nach ihrer Einschätzung immer die tatsächliche Gesamtkapitalausstattung des Versicherungsunternehmens sein (vgl. Tz. 130 OECD-Betriebsstättenbericht 2010, Teil IV). Die Mindestkapitalausstattungs-methode ignoriere dieses Grundprinzip, dass die tatsächlich verfügbaren Kapitalanlagen und nur diese aufzuteilen sind. Durch Risikopooling und Diversifikationseffekte tendiere das Gesamtmindestkapital eines Versicherungsunternehmens in der Regel dazu, geringer auszufallen als die Summe der Mindestkapitalanforderungen aller einzeln betrachteten Betriebsstätten (vgl. Tz. 134 OECD-Betriebsstättenbericht 2010, Teil IV). Dies bedeute im Umkehrschluss, dass die verpflichtende Anwendung der Mindestkapitalausstattungs-methode regelmäßig dazu führen würde, dass mehr Kapitalanlagen auf die beteiligten Betriebsstätten verteilt würden, als tatsächlich im Versicherungsunternehmen vorhanden ist. Damit werde, so IHK NRW und unternehmer nrw, die wirtschaftliche Realität hinsichtlich der Kapitalisierung des Versicherungsunternehmens ignoriert, was nicht im Sinne des Fremdvergleichsgrundsatzes sein könne.

Hinzu trete die Unabgestimmtheit der Rechnungslegungsstandards. Durch die konservativere Rechnungslegung für Versicherungsunternehmen in Deutschland (Stichwort: Schwankungsrückstellung) komme es bei Sachversicherungsunternehmen regelmäßig dazu, dass das nach handelsrechtlichen Maßstäben ermittelte Dotationskapital (§ 25 Abs. 2 BsGaV) negativ wird und daher gemäß § 25 Abs. 4 BsGaV-E in Zukunft zusätzliche Kapitalanlagen auf der Aktivseite indirekt zur deutschen Versicherungsbetriebsstätte hinzugeordnet werden müssten, um das (fiktive) Mindestkapital laut HGB zu erreichen. Diese Mehrzuordnung ginge zu Lasten aller anderen Länder, in denen das Versicherungsunternehmen über eine Betriebsstätte operiert und würde zu einer unangemessen hohen Zuordnung von Kapitalanlagen und damit des Kapitalanlageergebnisses zur deutschen Betriebsstätte führen. Eine wie im Entwurf vorgeschlagene aufsichtsrechtlich basierte Mindestkapitalausstattung dürfte damit häufig zu einer steuerlichen Überkapitalisierung deutscher Versicherungsbetriebsstätten im Inbound-Fall und zu Doppelbesteuerung führen. Diese Vorgehensweise sei als unfaire Übervorteilung Deutschlands anzusehen, die einzig aus der konservativen Rechnungslegung und der Tendenz zu einer hohen Rückstellungsbildung resultiert – auf Kosten der Fisci aller anderen beteiligten Länder.

Die Anforderung eines Mindestkapitals, das aufsichtsrechtlich bei einem gedachten rechtlich selbständigen Versicherungsunternehmen erforderlich wäre, konterkariere schließlich den sog. EU-Passport: Danach benötigt eine deutsche Versicherungsbetriebsstätte eines EU-Versicherungsunternehmens aufsichtsrechtlich nämlich gar kein eigenständiges Mindestkapital. Die Solvenz des Versicherungsunternehmens (mit allen seinen Betriebsstätten) wird einzig von der Aufsichtsbehörde im Sitzstaat reguliert. § 25 BsGaV-E würde nun für rein steuerliche Zwecke eine Mindestkapitalanforderung fingieren, die es aufsichtsrechtlich nicht gibt.

Die fehlende aufsichtsrechtliche Verpflichtung zur Bestimmung eines Mindestkapitals auf Einzelbetriebsstättenebene sei auch der Grund, warum die meisten Versicherer das aufsichtsrechtliche Mindestkapital (MCR, minimum capital requirement) auch gar nicht auf Ebene einzelner Betriebsstätten berechnen, sodass die Umsetzung der geplanten Änderungen den Befolgungsaufwand für die Unternehmen deutlich erhöhen würde. Auch diese Problematik wurde von der OECD bereits im Jahr 2010 erkannt und offen angesprochen (vgl. Tz. 158 des OECD-Betriebsstättenberichts 2010, Teil IV).

Der profiskalische Ansatz des § 25 BsGaV-E stehe somit im Widerspruch zu internationalen Verrechnungspreisvorschriften und dürfte daher zu Doppelbesteuerung führen. Gerichts- bzw. Verständigungsverfahren sind absehbar. Deutsche Steuerpflichtige sowie Finanzbehörden werden dahingehend mit erheblicher Bürokratie belastet.

Auf eine Mindestkapitalisierung (inklusive pauschaler Erhöhung) nach dem Vorbild eines rechtlich selbständigen Versicherungsunternehmens sollte nach Ansicht von IHK NRW und Unternehmer NRW verzichtet werden. Stattdessen sollte die Kapitalausstattung einer Betriebsstätte anhand der tatsächlichen Funktionen, Risiken und Vermögenswerte unter Berücksichtigung des Fremdvergleichsgrundsatzes bestimmt werden. Bezugspunkt der fremdüblichen Bestimmung des Dotationskapitals sollte immer die tatsächliche Gesamtkapitalausstattung des Versicherungsunternehmens sein. Auf eine Bestimmung eines Dotationskapitals nach handelsrechtlichen Maßstäben könne es dabei aufgrund der gravierenden Unterschiede in den Rechnungslegungsstandards nicht ankommen.

Dass die Mindestkapitalausstattungsmethode konzeptionell als strikte Untergrenze ausgestaltet ist, wird vom **VFB NW** kritisch gesehen. In dieser Form orientiere sich die Mindestkapitalausstattungsmethode nicht am Gesamtkapital des Versicherungsunternehmens und führe damit in bestimmten Fällen tendenziell zu einem zu hohen inländischen Gewinnanteil und sei nicht zwangsläufig dazu geeignet, ein fremdübliches Ergebnis zu erzielen.

Auch der VFB NW widerspricht der Verordnungsbegründung, wonach die vorgesehene Änderung grundsätzlich dem OECD-Betriebsstättenbericht entspreche. Im OECD Betriebsstättenbericht 2010 sei sie nur unter eingeschränkten Bedingungen als innerstaatliche Safe-Harbour-Regelung anwendbar vorgesehen. Zudem werde in Tz. 160 ausdrücklich klargestellt, dass dieser Ansatz keine von der OECD autorisierte Methode zur Zuordnung von Kapitalanlagen ist, da die Methode wichtige interne Bedingungen des AOA außer Acht lässt, beispielsweise die Tatsache, dass die Betriebsstätte in der Regel dieselbe Kreditwürdigkeit genießt wie das Gesamtunternehmen. Die Kreditwürdigkeit eines mit der Betriebsstätte vergleichbaren national operierenden, unabhängigen Versicherungsunternehmens dürfte sich hiervon unterscheiden. Gewinnanteil und sei daher nicht zwangsläufig geeignet, ein fremdübliches Ergebnis zu erzielen.

Die Mindestkapitalausstattungsmethode verlangt die Zuordnung des Mindestkapitals, das die Betriebsstätte aus aufsichtsrechtlicher Sicht benötigen würde, wäre sie ein im Betriebsstättenstaat operierendes, selbstständiges Versicherungsunternehmen. Dabei sei zu beachten, dass weder die aufsichtsrechtlichen noch die handelsrechtlichen Vorgaben des Stammhausstaates mit denen des Betriebsstättenstaats vergleichbar sein müssen. Mit dem einzigen Abstellen auf deutsche Regelungen werde faktisch das aufsichtsrechtliche EU-Passporting umgangen. In der Praxis ergebe sich hierbei vor allem aus den unterschiedlichen Anforderungen der lokalen Rechnungslegungsstandards ein erhebliches Doppelbesteuerungsrisiko.

Außerdem sei diese Methode einseitig und berücksichtige nicht die Gesamtkapitalausstattung des Versicherungsunternehmens und bestehende Pooling- und Diversifikationseffekte. Letztlich könne nicht ausgeschlossen werden, dass die Summe des nach dieser Methode zuzuordnenden Kapitals aller Betriebsstätten des Versicherungsunternehmens (insbesondere Stammhaus plus inländische Betriebsstätte) höher ist als das Gesamtkapital des Unternehmens.

Der VFB NW fordert, dass in der BsGaV nicht von den Regelungen im OECD-Betriebsstättenbericht 2010 abgewichen wird, um das Risiko von Doppelbesteuerungen zu minimieren. Dafür müsste die Regelung des § 25 BsGaV im Einklang mit dem OECD-Betriebsstättenbericht 2010 als Safe-Harbour-Regelung ausgestaltet werden, die bei Anwendung der modifizierten Kapitalaufteilungsmethode für Versicherungsbetriebsstätten unterschritten werden kann.