

Der Bundesvorsitzende



DSTG * DEUTSCHE STEUER-GEWERKSCHAFT * Friedrichstraße 169 * 10117 Berlin

Bundesministerium der Finanzen
Leiter der Steuerabteilung
- Referat IV A 2 -
Wilhelmstraße 97
10117 Berlin

Friedrichstraße 169
10117 Berlin
Telefon: 030 / 20 62 56 600
Telefax: 030 / 20 62 56 601

www.dstg.de
dstg-bund@t-online.de

Per E-Mail an: IVA2@bmf.bund.de

25. November 2016

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerumgehung
und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften (Dok: 2016/0981051)**

GZ: IV A 2 - S 1910/16/10036-02

Ihr Schreiben vom 01. November 2016

Sehr geehrter Herr Sell,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerumgehung. Für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG) nehme ich wie folgt Stellung:

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung in besonderem Maße der Steuergerechtigkeit und der Steuerehrlichkeit verpflichtet. Insbesondere im Lichte der jüngsten Erkenntnisse über das Ausmaß von Steuerhinterziehungen und Steuerflucht mithilfe von Domizilgesellschaften begrüßen wir den vorliegenden Referentenentwurf.

Auch wenn wir den vorliegenden Entwurf – sofern er im parlamentarischen Verfahren nicht geändert werden sollte – für einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen Steuerhinterziehung und Steuerflucht halten, erlauben wir uns doch zunächst zwei kritische Bemerkungen.

Wir beziehen uns zunächst auf Abschnitt E.3 des Entwurfes (Erfüllungsaufwand der Verwaltung). Wir stimmen zu, dass es derzeit keinerlei belastbare Zahlen hinsichtlich der quantitativen wie auch hinsichtlich der qualitativen Anforderungen hinsichtlich der eingehenden Mitteilungen geben wird.

Wie es allerdings zu der aus unserer Sicht bagatellisierenden Einschätzung kommt, dass es vorwiegend um Prävention gehe und es nur zu einer „überschaubaren“ Zahl von Fällen komme, können wir nicht nachvollziehen. Wäre dies tatsächlich so, dass wären ja die neuen Regelungen lediglich ein Papiertiger. Die präventive Wirkung ergibt sich ja nicht durch die gesetzliche Regelung, sondern durch deren konsequenten Vollzug. Präventive Wirkung wird doch nur dadurch entfaltet, wenn es eine tatsächliche und effektive Steueraufsicht gibt.

Aus unserer Sicht werden der „Mehraufwand“ und damit die Anforderungen an die personellen Ressourcen in den Ländern nach unten geredet. Dies kann so nicht stehen bleiben.

Es mag zwar sein, dass die absolute Zahl von Fällen nicht massenhaft ist. Trotzdem wird die Arbeitsbelastung in den konkreten Fällen hoch sein, da das Thema von hoher Komplexität beherrscht wird. Dies gilt übrigens nicht nur für die Mitteilungspflichten, sondern auch hinsichtlich der Folgewirkungen aus dem Wegfall von § 30a AO sowie den sich künftig aus §§ 93, 93b AO ergebenden Möglichkeiten.

All dies ist sehr personalintensiv, zumal in diesen Fällen auch mit Widerstand gegen behördliche Maßnahmen zu rechnen ist.

Wir appellieren daher an das Bundesfinanzministerium, den Mehraufwand nicht zu bagatellisieren. Dies liefert den für den Steuervollzug zuständigen Ländern eine Grundlage, deren Personalbedarfsberechnung von Anfang an zu gering anzusetzen. Die Folge dürfte sein, dass es zu Defiziten bei der Ausführung der neuen Vorschriften kommt.

Eine ähnliche Situation finden wir heute schon bei den Vorschriften zur Geldwäsche, wo zwar das Regelwerk einigermaßen stimmt, es aber

viel zu selten zu Verdachtsanzeigen kommt, weil die Materie im Massengeschäft oft untergeht.

Auch wenn wir den Entwurf als wichtigen Schritt ansehen, müssen wir doch feststellen, dass ein grundsätzlicher Richtungswechsel im Hinblick auf §§ 30a, 93 und 93b AO aus unserer Sicht besser wäre.

Ab 2017/2018 haben den automatischen internationalen Datenaustausch über Finanzkonten. Steuerinländer mit ausländischen Finanzkonten werden härter angefasst.

Warum überträgt man dies nicht auf inländische Finanzkonten?

Warum nicht ein genereller Datenaustausch über Finanzkonten?

Warum nur die Möglichkeiten für Einzel- und Sammelauskünfte verbessern und im Zeitalter der Digitalisierung nicht gleich Nägel mit Köpfen machen?

Warum nicht klar den generellen Datenaustausch einführen, wie er bei Arbeitnehmern und Rentnern gang und gäbe ist?

Wir glauben, dass dies für alle Beteiligten die ehrlichere und bessere Lösung wäre. Unseres Erachtens könnte dies sogar aus Rechtsgründen zwingend werden, weil es sonst zu einer Ungleichbehandlung ausländischer Finanzinstitute einerseits und inländischer Banken andererseits im EU-Bereich kommen könnte. Wir befürchten eine Diskriminierungsdiskussion, wenn man hier zweigleisig fährt. Die Frage wird noch drängender, wenn – wie von einigen Parteien und Fraktionen – die Frage der Abschaffung der anonymen Abgeltungsteuer aufgerufen werden sollte. Vermutlich wird ein solcher Vorschlag derzeit politisch nicht opportun sein.

Als die der Steuergerechtigkeit verpflichtete Fachgewerkschaft machen wir aber hier und jetzt auf diesen für uns sehr wesentlichen Zusammenhang aufmerksam.

Zu Art. 1 Nr. 2 – § 30a Abgabenordnung (AO)

Wir begrüßen die ersatzlose Streichung des § 30a AO. Mit dieser Änderung fällt ein Vollzugshindernis und nicht nachvollziehbares bisheriges Verbot von Kontrollmitteilungen für die Finanzverwaltung weg.

Zu Art. 1 Nr. 3 – § 93 AOBuchstabe a) – Absatz 1a (neu)

Ebenfalls zu befürworten ist der neue Absatz 1a des § 93 AO, mit dem erstmals die Möglichkeit von „Sammelankunftersuchen“ geschaffen wird. Darunter fallen künftig „Ankunftersuchen über eine noch unbekannt Anzahl von Sachverhalten“, die sich auf einen „dem Grunde nach bestimmbar“, aber zum Zeitpunkt des Ersuchens der Finanzbehörde noch nicht bekannten Kreis von Personen bezieht. Ein Sammelankunftersuchen setzt einen „hinreichenden Anlass“ voraus, der in Absatz 1a Satz 3 (neu) anhand zweier Regelbeispiele näher bestimmt ist. Insbesondere Nummer 2 eröffnet ein breites Anwendungsspektrum für Fälle, in denen „Erfahrungen aus vergleichbaren Sachverhalten“ „das Erlangen nicht gerechtfertigter Steuervorteile naheliegender erscheinen lassen.“

Nach Absatz 1a Satz 4 (neu) ist Absatz 1 Satz 3 ausdrücklich nicht anwendbar. Damit ist klargestellt, dass das Sammelankunftsverfahren nicht subsidiär zur Sachverhaltsaufklärung durch die Beteiligten ist.

Durch diese niedrigschwelligeren Voraussetzungen hat das Sammelankunftersuchen nach § 93 Absatz 1a (neu) AO das Potential zu einem gut handhabbaren Ermittlungswerkzeug. Mit seinem breiten Anwendungsbereich erscheint es aus unserer Sicht geeignet, zur erfolgreichen Bekämpfung von Steuerumgehungen beizutragen.

Buchstabe b) – Absatz 7

Der automatisierte Abruf von Konteninformationen nach § 93b AO soll auf folgende Sachverhalte ausgeweitet werden:

Nr. 4: bisher: zur Erhebung bundesgesetzlich geregelter Steuern
neu: auch zur Erhebung von Rückforderungsansprüchen ebenso geregelter Steuererstattungen und -vergütungen

- Nr. 4a: neu: zur Erhebung, in welchen Fällen ein inländischer Steuerpflichtiger Verfügungs- oder wirtschaftlich Berechtigter eines Kontos oder Depots einer Domizilgesellschaft ist.
- Nr. 4b: neu: zur Ermittlung von Besteuerungsgrundlagen durch die Steuer- und Zollfahndung nach § 208 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AO (die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle)

Diese Regelungen haben mehr als nur klarstellenden Charakter und sind aus unserer Sicht zwingend notwendige, korrespondierende Regelungen im Gesamtgefüge des vorliegenden Referentenentwurfs.

Einerseits erleichtert die Erweiterung der Befugnis zum Kontenabruf auf Rückforderungen aus Steuervergütungen und -erstattungen das Erhebungsverfahren in praktischer Hinsicht und vereinfacht Ermittlungen. Andererseits wird durch die Übertragung der Kompetenz zum Kontenabruf auf die Steuerfahndung sowie zur Ermittlung von Domizilgesellschaften und deren Kontenberechtigten eine wesentliche Lücke im Kampf gegen Steuerverkürzung und -hinterziehung geschlossen.

Zu Art. 1 Nr. 4 – § 93b Absatz 1a (neu) AO

Folgerichtig und notwendig ist die weitergehende Verpflichtung der Kreditinstitute zur Speicherung der in § 154 AO Absatz 2 Satz 3 (neu) AO genannten Daten zu Verfügungsberechtigungen, um sie im Rahmen des Kontenabrufs zur Verfügung stellen zu können.

Zu Art. 1 Nr. 5 – § 138 Absätze 2 - 5 (neu) AO

Zu befürworten ist hier als wesentliche Verbesserung die Vereinheitlichung der Schwelle zur Mitteilungspflicht auf 10 Prozent Beteiligung am Kapital oder Vermögen von Domizilgesellschaften zu erwähnen. Die gleiche Schwelle gilt nunmehr auch für Veräußerung solcher Beteiligungen. Für richtig halten wir insbesondere, dass zur Ermittlung der Schwelle künftig mittelbare und unmittelbare Beteiligungen zusammenzurechnen sind. Diese Regelungen vereinfachen die Prüfung von Mitteilungspflichten für alle Beteiligten und schaffen damit Rechtssicherheit und Klarheit. Außerdem werden hierdurch Gestaltungsmög-

lichkeiten zur Vermeidung der Mitteilungspflicht stark und wirksam eingeschränkt.

Zusätzlich wird im neuen Absatz 3 eine Mitteilungspflicht für Fälle geregelt, in denen ein inländischer Steuerpflichtiger allein oder zusammen mit einer nahestehenden Person erstmals einen beherrschenden Einfluss auf eine Drittstaats-Gesellschaft erlangt. Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang die Legaldefinition einer Drittstaats-Gesellschaft im neuen Absatz 3.

Der neue Absatz 5 dient überwiegend der Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens sowohl für die Mitteilungspflichtigen als auch für die Finanzbehörden. Künftig sind die Mitteilungen zusammen mit den Einkommen- oder Körperschaftsteuererklärungen des jeweiligen Besteuerungszeitraumes abzugeben, in den der Mitteilungssachverhalt erfüllt worden ist. Diese zeitliche Bündelung von Mitteilungs- und Erklärungspflichten begünstigt die Steuerpflichtigen und erleichtert den Finanzämtern das Erkennen und Bewerten besonderer Sachverhalte.

Zu Art. 1 Nr. 6 – § 138b (neu) AO

Wir begrüßen, dass im Absatz 1 des neuen § 138b AO erstmals eine Mitteilungspflicht für die Vermittlung und Herstellung von Geschäftsbeziehungen zwischen inländischen Steuerpflichtigen und Drittstaat-Gesellschaften begründet wird, wenn diese Leistungen durch Kreditinstitute oder Finanzdienstleister nach § 2 Absatz 1 Nummern 1 bis 2a und 3 des Geldwäschegesetzes erbracht werden.

Zu bedenken geben wir, dass dies nur in zwei Fallvarianten gelten soll:

- Nr. 1: Positive Kenntnis der mitteilungspflichtigen Stelle, dass der inländische Steuerpflichtige durch die vermittelte Beziehung erstmals beherrschenden oder bestimmenden Einfluss auf die Angelegenheiten der Drittstaat-Gesellschaft erlangt.
- Nr. 2: Erwerb einer Beziehung zu einer Drittstaat-Gesellschaft, wodurch eine mindestens 30%ige unmittelbare Beteiligung am Kapital dieser Gesellschaft erreicht wird.

Bei der Berechnung sind anderweitige Erwerbe (nur) mit einzubeziehen, soweit sie der mitteilungspflichtigen Stelle tatsächlich bekannt sind oder wenigstens bekannt sein mussten (fahrlässige Unkenntnis).

Bei der Formulierung der Tatbestandsvoraussetzungen für die neue Mitteilungspflicht sehen wir noch Verbesserungsbedarf.

In der derzeitigen Fassung steht und fällt die Mitteilungspflicht mit der positiven Kenntnis bzw. der fahrlässigen Unkenntnis bestimmter Erfolge des Beteiligungserwerbs. Nach dem derzeitigen Erfahrungsstand mit Steuerumgehungen über Drittstaats-Gesellschaften erscheinen uns diese Voraussetzungen ungeeignet, um das Ziel von größerer Transparenz beim Erwerb von Drittstaats-Beteiligungen zu erreichen.

Einerseits handelt es sich um Voraussetzungen, die im jeweiligen Einzelfall nach den konkreten Umständen des Falles neu zu beurteilen sind. Andererseits dürfte nach der vorliegenden Formulierung nur in einer geringen Anzahl aller Beteiligungsvermittlungen eine Pflicht zur Mitteilung an das Finanzamt entstehen. Die Enthüllungen in der jüngeren Vergangenheit zeigen, dass die Mehrzahl solcher Beziehungsanbahnungen nicht über einen, sondern mehrere Vermittler stattfinden, von denen der letzte Vermittler bereits im Drittstaat und damit außerhalb des Geltungsbereichs der AO ansässig ist.

Eine Mitteilungspflicht scheidet zudem bereits dann aus, wenn ein inländisches Institut nur den Kontakt zu einem im Drittstaat ansässigen Vermittler herstellt, der wiederum seinerseits eine Beteiligung an einer dort ansässigen Gesellschaft vermittelt.

Der inländische Dienstleister müsste dabei zu keinem Zeitpunkt zwangsläufig Kenntnis über (Miss-)Erfolg oder gar die Höhe der Geschäftsanbahnung haben, so dass kein Mitteilungsfall nach § 138b (neu) AO vorläge.

Aus unserer Sicht bietet der neue § 138b AO damit relativ einfache Möglichkeiten, durch mehrstufige Vermittlungskaskaden (und gegebenenfalls erfolgsunabhängige Provisionen) die Last der Kenntnis und damit der Mitteilungspflicht zu umgehen.

Als besonders wichtig erachten wir die Regelung des neuen Absatzes 4, wonach die künftig mitteilungspflichtigen Stellen vom inländischen Steuerpflichtigen die steuerliche oder Wirtschafts-Identifikationsnummer zu erfragen haben. Bei fehlender Mitwirkung des Steuerpflichtigen soll ein amtliches Ersatzmerkmal angegeben werden. Diese Angaben sind zwingend notwendig, da durch diese eindeutigen Nummern eine eindeutige und zweifelsfreie Zuordnung der Mitteilung zu den Steuerpflichtigen ermöglicht wird.

Zu Art. 1 Nr. 6 – § 138c (neu) AO

Die Ermächtigungsnorm des neuen § 138c AO halten wir für begrüßenswert. Auf dieser Grundlage kann das BMF mit Zustimmung des Bundesrates per Rechtsverordnung bestimmen, dass die Mitteilungen nach § 138b AO (neu) statt auf amtlich vorgeschriebenem Vordruck per digitalem Datensatz über eine amtlich bestimmte Schnittstelle zu erstatten sind.

Unter Berücksichtigung der auch in der Finanzverwaltung immer weiter voranschreitenden Digitalisierung ist es unabdingbar, den Informationsfluss an kommende technische Möglichkeiten anzupassen und damit unbürokratisch zu gestalten.

Nur am Rande weisen wir darauf hin, dass es in Art. 1 Nr. 6 (Seite 6) des Referentenentwurfs statt „139c“ richtig heißen müsste:
„Nach § 138a werden folgende §§ 138b und 138c eingefügt:“

Zu Art. 1 Nr. 7 – § 147a Absatz 2 (neu) AO

Während der bisherige Wortlaut als neuer Absatz 1 bestehen bleibt, wird mit dem neuen Absatz 2 eine vergleichbare Aufbewahrungspflicht für Steuerpflichtige mit beherrschendem oder bestimmendem Einfluss auf eine Drittstaat-Gesellschaft geregelt. Innerhalb der Frist von 6 Jahren sind sämtliche Unterlagen und Aufzeichnungen über diese Beziehung einschließlich aller damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben vom inländischen Steuerpflichtigen aufzubewahren.

Diese Bestimmung ist zu befürworten.

Eine solche Aufbewahrungspflicht ist geeignet, eine zu frühzeitige Vernichtung der Geschäftsunterlagen zu verhindern. Damit kann eine Aufklärung und Bewertung derartiger Sachverhalte innerhalb der regelmäßigen Festsetzungsfrist gewährleistet werden. Der Zeitraum von 6 Jahren erscheint hierfür angemessen.

Zu Art. 1 Nr. 8 – § 154 Absatz 2 (neu) AO

Zu begrüßen ist die vorgesehene Ergänzung in Absatz 2, wonach kontoführende Stellen künftig auch verpflichtet sind, zu den Kontoinhabern und allen weiteren Verfügungs- oder wirtschaftlich Berechtigten die steuerliche oder die Wirtschafts-Identifikationsnummer zu erheben und aufzuzeichnen. Klarstellend wird ergänzt, dass eine Auskunftserteilung gegenüber den Finanzbehörden jederzeit sichergestellt werden kann.

Diese Ergänzung stärkt nicht nur die Kontenwahrheit, sondern auch die Wichtigkeit der Identifikationsnummern als dauerhaftes und unveränderliches Zuordnungsmerkmal für die Finanzverwaltung.

Zu Art. 1 Nr. 9– § 170 Absatz 6 Satz 2 (neu) AO

Wir halten für richtig, dass künftig auch für Einkünfte und Erträge im Zusammenhang mit Beziehungen zu Drittstaat-Gesellschaften, auf die der Steuerpflichtige (mit-)beherrschenden oder (mit-)bestimmenden Einfluss hat, die Festsetzungsfrist frühestens mit Ablauf des Kalenderjahres zu laufen beginnen soll, in dem die Finanzverwaltung Kenntnis von diesen Beziehungen erlangt hat. Spätester Fristbeginn soll jedoch 10 Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres sein, in dem die Steuer entstanden ist. Damit ist der neu angefügte Satz 2 regelungsgleich zum Satz 1, der bisher schon für Kapitalerträge aus Drittstaaten galt.

Die Knüpfung des Fristbeginns an die positive Sachverhaltskenntnis der Finanzverwaltung trägt dem Umstand Rechnung, dass die Finanzämter bislang oft erst kurz vor oder sogar nach Ablauf der regelmäßigen Festsetzungsfrist Kenntnis von solchen Drittstaats-Geschäftsbeziehungen erlangten. Da sich dieser Effekt durch die neuen Ermittlungsmöglichkeiten erst mittel- bis langfristig auflösen wird, ist die Verlagerung des Beginns der Festsetzungsfrist ein probates Mittel, um der Finanzverwaltung ausreichenden Handlungsspielraum zu eröffnen.

Zu Art. 1 Nr. 10– § 228 Satz 2 (neu) AO

Wir befürworten die Erweiterung der Zahlungsverjährung auf 10 Jahre für Fälle der Steuerhinterziehung, des gewerbsmäßigen, gewaltsamen und bandenmäßigen Schmuggels sowie der Steuerhehlerei.

Damit wird eine längst fällige Angleichung der Zahlungsverjährung an die Festsetzungsverjährung in Hinterziehungsfällen (vgl. § 169 Absatz 2 Satz 2 AO) vollzogen. Insbesondere ist durch die längere Zahlungsverjährung die Beitreibbarkeit von Steuerforderungen sichergestellt, die aus den genannten Straftaten resultieren. Nach der Änderung des § 302 Nr. 1 der Insolvenzordnung fallen solche Steuerforderungen nicht unter die Restschuldbefreiung des Insolvenzverfahrens, wenn die Schuldner wegen der genannten Straftaten rechtskräftig verurteilt worden sind.

Zu Art. 1 Nr. 11– § 231 Absätze 1 und 2 (neu) AO

Zu begrüßen ist, dass die bisherige Aneinanderreihung von Unterbrechungstatbeständen nun einer neu geordneten und durchnummerierten Aufzählung gewichen ist. Die neue Übersichtlichkeit macht die Norm sowohl für Praktiker als auch steuerunkundige Leser lesbarer und verständlicher. Gleichzeitig wurde auch hier, jeweils in den neuen Nummern 5, die Norm an das geänderte Insolvenzrecht angepasst.

Zu Art. 1 Nr. 12– § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 6 (neu) AO

Für richtig erachten wir, dass die Steuerverkürzung oder das nicht gerechtfertigte Erlangen von Steuervorteilen unter Verwendung von Drittstaat-Gesellschaften künftig weitere Regelbeispiele für Steuerhinterziehung in besonders schwerem Fall sind und damit einer Mindeststrafandrohung von sechs Monaten unterfallen.

In Anbetracht der immensen Höhe an Steuerausfällen allein durch die wenigen bislang bekannt gewordenen Fälle befürworten wir diese verschärfte Strafandrohung unter generalpräventiven Gesichtspunkten.

Es muss klar sein, dass Steuerbetrug mit so hohem Maß an Planung und krimineller Energie keine bloße Ordnungswidrigkeit sein kann.

Zu Art. 1 Nr. 15 b) – § 379 Absatz 4 (neu) AO

Ebenso konsequent und richtig erscheint uns die Anpassung der Bußgeldhöchstbeträge für die Verletzung der Mitteilungspflichten nach § 138 Absatz 2 und 3 (neu) AO sowie § 138b Absatz 1 und 2 (neu) AO auf 25.000 beziehungsweise 50.000 Euro.

Eine generalpräventive Wirkung kann nur erreicht werden, wenn die drohenden Sanktionen in einem Mindestverhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitteilungspflichtigen und deren gezogenen Vorteilen aus diesen Drittstaats-Vermittlungen stehen.

Sehr fraglich erscheint, ob die Beträge von 25.000 und 50.000 € ihrer Höhe nach eine präventive Wirkung entfalten oder nicht nur aus der Portokasse bezahlt werden.

Zu Art. 4 Änderungen des EGAO (Übergangsfristen)**Nr. 2 (§ 10 Abs. 15 EGAO -neu-)**

Für uns ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Änderung des § 170 AO erst für Festsetzungsfristen gelten soll, die nach dem 31.12.2017 zu laufen beginnen. Es ist kein Grund für eine Übergangsfrist erkennbar.

Nr. 6 (§ 26 Abs. 2-4 EGAO -neu-)

Die Übergangsfrist von 3 Jahren für die Anpassung der Datensätze der Banken an die Erweiterungen des Kontenabrufverfahrens erscheint uns zu lang und ist daher abzulehnen. Wir halten eine einjährige Übergangsfrist für ausreichend, da lediglich die bestehenden Datenbanken angepasst werden müssen.

Die nur gelegentliche Nacherfassung von Daten anlässlich anderer Umstände nach Absatz 4 ist aus unserer Sicht zu kurz gegriffen.

Zu Art. 2, 3 und 5 bis 7

Die weiteren Änderungen sind überwiegend redaktioneller Natur oder passen Gesetze an jüngere EuGH-Rechtsprechung an. Von einer Stellungnahme zu diesen Änderungen sehen wir daher ab.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Eigenthaler
Bundesvorsitzender