

Der Bundesvorsitzende



DSTG * Deutsche Steuer-Gewerkschaft * Friedrichstr. 169 * 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Die Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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

Internet: www.dstg.de
E-Mail: dstg-bund@t-online.de

Per E-Mail an: finanzausschuss@bundestag.de

08. November 2019

**Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung
grenzüberschreitender Steuergestaltungen“ (BT-Drucksache 19/14685)**

Geschäftszeichen: PA 7 – 19/14685
Ihr Schreiben vom 06. November 2019

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 11. November 2019. Da die Einladung außerordentlich kurzfristig erfolgte, können wir uns schriftlich vorab nur zu ausgewählten Punkten äußern.

Die DSTG begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf und dessen Ziel, die zugrundeliegende EU-Richtlinie 2018/822 in nationales Recht zu transformieren. Wir stehen uneingeschränkt hinter der Idee einer Mitteilungspflicht, weil diese von besonderer Bedeutung für die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung auf nationaler und EU-Ebene ist. Von großer Wichtigkeit ist für uns auch der Informationsaustausch zwischen den EU-Staaten hinsichtlich der Auswertungen wie auch die in § 20 EU-Amtshilfegesetz n. F. vorgesehene Evaluation dieses neuen Instruments einer antizipatorischen Steueraufsicht.

Bei der Mitteilungspflicht handelt es sich entgegen der Ansicht von Kritikern nicht um eine Erforschungsmethode zur Steueraufsicht in konkreten Steuerfällen. Konkrete Steuerfälle und deren etwaige Rechtsprobleme müssen in konkreten Verwaltungsverfahren bzw. in konkreten Gerichtsverfahren geklärt werden. Bei der Mitteilungspflicht geht es vielmehr darum, den *Gesetzgeber* frühzeitig in die Lage zu versetzen, auf Fehlentwicklungen, auf eine massenhafte missbräuchliche Ausnutzung von Gesetzeslücken oder schlicht auf erst nachträglich erkennbare „Fehler“ in der Gesetzgebung zeitnah reagieren zu können. Es geht darum, die methodische, flächenhafte und modellhafte Ausnutzung von Gesetzeslücken zu unterbinden, um frühzeitig dem Rechtsgedanken von § 42 AO Geltung zu verschaffen. Es liegt auf der Hand, dass solche Mitteilungen nicht direkt beim Parlament angebracht werden können, sondern ein Clearing durch die Exekutive durchlaufen müssen - jedoch nur mit dem Ziel, dem Gesetzgeber frühzeitig zuzuarbeiten. Es ist daher systemisch richtig, dass nicht die Finanzämter, sondern das Bundeszentralamt für Steuer zuständig ist.

Von besonderer Bedeutung ist für uns die zeitnahe Einführung des „sicheren Zentralverzeichnisses“ und die Implementierung elektronischer Übermittlungswege, um Kritik von Seiten der Verpflichteten und der Wirtschaft erst gar nicht aufkommen zu lassen. Wir mussten leider erleben, dass die Mitteilungspflicht für *Steuergestaltungsmodelle* sehr häufig wider besseres Wissens diskreditiert wurde. Daher begrüßen wir das terminologische Herausstellen des „Vermarktens“, des „Konzipierens“ und des „Bereitstellens“ ausdrücklich. Diese genannten spezifischen Handlungen unterscheiden sich nämlich von der gewöhnlichen einfachen Mandantenberatung, die ja zu keinem Zeitpunkt Ziel einer Mitteilungspflicht werden sollte.

Aus Sicht der Deutsche Steuer-Gewerkschaft fehlt jedoch eine Mitteilungspflicht für nationale Gestaltungshandlungen in analoger Form zu § 138d Abs. 1 AO n.F.. Wir halten es für eine merkwürdige Lücke, wenn zwar grenzüberschreitende Vorgänge Gegenstand der Mitteilungspflicht sind, nationale Gestaltungsakrobatik aber außen vor bleiben soll. Beides gehört für uns zwingend zusammen.

Kritiker sprechen bei einer nationalen Mitteilungspflicht oft von einem „überbordenden Aktionismus“ des Gesetzgebers. Dies sehen wir anders. Wir verweisen darauf, dass sich seit längerer Zeit eine Arbeitsrunde von Staatssekretären und Amtschefs der Bundesländer mit dem Thema „nationale Mitteilungspflicht“ beschäftigte. Nach unserer Wahrnehmung erfolgte dies überparteilich, fachlich dominiert, moderat in den Vorschlägen und insgesamt ausgewogen. Uns erscheint es nicht sachgerecht, dies als „überbordend“ abzutun.

Wir sprechen uns daher mit Nachdruck für die Empfehlung des Finanzausschusses und des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates aus, einen neuen § 138I AO „Pflicht zur Mitteilung innerstaatlicher Steuergestaltungen“ in das Gesetz aufzunehmen.

Ohne diese Ergänzung wäre der Gesetzentwurf nur als ein erster Schritt anzusehen, bis eine umfassende Mitteilungspflicht – international wie national – in der AO verankert ist. Wir halten die Verknüpfung von Mitteilungspflichten sowohl für internationale als auch für nationale Steuergestaltungen für eine „organische Einheit“.

Für außerordentlich problematisch halten wir jedoch den geplanten § 138 d Abs. 3 Satz 3 AO n. F.. Nicht nur, dass die Vorschrift kaum verständlich und damit sehr schwer administrierbar ist. Sie sendet überdies ein völlig falsches Signal aus und lässt im Grunde einen großen Teil der Mitteilungspflicht durch eine Fiktion ins Leere laufen, indem sie das Tatbestandsmerkmal „steuerlicher Vorteil“ mehr oder weniger ins Ermessen des Mitteilungspflichtigen legt und den Vorteil einfach wegfingiert. Die dort genannten, schwer nachvollziehbaren Tatbestandsmerkmale gehören in die prüfende Hand der zuständigen Stelle und nicht in die Deutungshoheit der Mitteilungspflichtigen. Wir halten diese Norm auch für extrem streitanfällig im Nachhinein. Da Verstöße gegen die Mitteilungspflicht bußgeldbewehrt sind, kann aus Sicht der Verwaltungspraxis eine so flexibel auszulegende Vorschrift nicht bestehen bleiben, weil sie das Grundanliegen der Vorhabens konterkariert.

Wir weisen auch darauf hin, dass sich uns der Regelungsinhalt des § 138d Abs. 7 AO n. F. nicht ohne weiteres erschließt. Zwar ergeben sich aus der Gesetzesbegründung gewisse Hinweise. Da aber für eine Auslegung primär der Gesetzeswortlaut heranzuziehen ist, muss sich der Regelungsinhalt hinreichend klar und bestimmt aus dem Gesetzestext ergeben. Wir halten die vorgelegte Formulierung aber für verwirrend und als eine mögliche Ursache für rechtliche Auseinandersetzungen.

Wir halten zudem § 138f Abs. 2 AO n. F. für überprüfungsbedürftig, zumal die Verletzung der Mitteilungspflicht bußgeldbewehrt ist. Unsere Kritik richtet sich nicht gegen die Definitionen der „mitteilungspflichtigen Ereignisse“, die aus unserer Sicht verständlich formuliert sind.

Probleme sehen wir aber darin, ex tunc festzustellen, wann die 30-Tages-Frist zu laufen beginnt. Die Ereignisse spielen sich ja in der von außen nicht einsehbaren Sphäre zwischen Intermediären und Nutzern ab.

Wie soll da der Beginn der Frist hinreichend klar und nachprüfbar bestimmt werden können? Aus unserer Sicht ist eine Pflicht zu einer klaren internen Dokumentation vorzusehen, die der auswertenden Behörde auf Anforderung zur Verfügung zu stellen ist.

Uns fällt ferner auf, dass § 138i AO n. F. in Bezug auf die Adressaten sehr allgemein gehalten ist: Was ist mit „Finanzbehörden der Länder“ genau gemeint? Die obersten, die mittleren oder die unteren Finanzbehörden? Auch die Gesetzesbegründung bietet hierzu keine Auslegungshilfe.

Ferner sprechen wir uns in § 138j Abs. 4 n. F. für eine Präzisierung dahingehend aus, dass das Ausbleiben einer behördlichen oder gesetzgeberischen Reaktion nicht nur keine rechtliche Anerkennung bedeutet, sondern auch „[...] keinen Anspruch auf Vertrauensschutz begründet[...]“.

Bei § 21a Abs. 5 FVG n. F. ist uns der Regelungsgehalt nicht klar. Was bedeutet „[...] die Finanzbehörden der Länder wirken [...] mit [...]“? Aus unserer Sicht darf es nicht unter dem terminologischen Mantel des „Mitwirkens“ zu einer Kompetenzverschiebung zu Lasten der Finanzämter kommen, zumal das Mitteilungsverfahren ja nicht Teil des konkreten Steuerverwaltungsverfahrens ist. An der Primärzuständigkeit des Bundeszentralamtes darf aus unserer Sicht nicht gerüttelt werden.

Gegen eine „Mitwirkung“ im begründeten Einzelfall ist sicher nichts einzuwenden. Für eine grobflächige und auch nicht näher definierte Mitwirkung sind die Finanzämter jedoch personell in keiner Weise gerüstet und können nach den Erfahrungen der Vergangenheit auch nicht mit einer Personalverstärkung rechnen.

Dass sowohl Ausmaß als auch Umfang der Ländermitwirkung einer dringenden Klarstellung bedürfen, zeigt auch die Einlassung des Nationalen Normenkontrollrates unter Punkt II.4. seiner Stellungnahme. Der NKR spricht in Verbindung mit § 138j AO n. F. von einer „Zusammenarbeit mit den Ländern“ bei der Auswertung der eingegangenen Mitteilungen, was terminologisch eine deutlich stärkere Einbindung als „Mitwirkung“ bedeutet.

In Abhängigkeit vom gesetzgeberischen Willen über „Mitwirkung der Länder“ oder „Zusammenarbeit mit den Ländern“ muss auch aus unserer Sicht der in den Landesfinanzverwaltungen entstehende einmalige und laufende Erfüllungsaufwand – sachlich wie personell – möglichst klar bestimmt und deutlich benannt werden.

Wir regen zudem an, zu überlegen, ob nicht eine an § 20 EU-Amtshilfegesetz angelehnte Norm zu schaffen ist, die eine Informationspflicht an den Deutschen Bundestag begründet. Immerhin wird das Institut der Mitteilungspflicht sehr stark damit begründet, den Gesetzgeber frühzeitig in die Lage zu versetzen, auf überdehnte Gestaltungsmodelle reagieren zu können. Eine solche Informationspflicht könnte auch vorhersehbare Einzelanfragen von Abgeordneten von vornherein überflüssig machen.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Eigenthaler
Bundesvorsitzender