

DSTG-Stellungnahme

Zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
„Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Steuervermeidung und unfairem
Steuerwettbewerb und zur Änderung weiterer Gesetze“

GZ: IV B 6 - S 1300/19/10035 :002

DOK: 2021/0161055

Wir danken für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf Stellung zu nehmen und führen dazu Folgendes aus:

- 1) Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt es, dass sich der Rat der Europäischen Union auf sogenannte „**Schlussfolgerungen**“ verständigt hat. Wenngleich diesen „Schlussfolgerungen“ aus unserer Sicht keine eigenständige Rechtsverbindlichkeit zuzumessen ist – es handelt sich dabei weder um eine EU-Richtlinie noch um eine EU-Verordnung – so erkennen wir doch das Bemühen an, ein „gemeinsames und aufeinander abgestimmtes Vorgehen aller Mitgliedsstaaten“ (so Seite 20 des Entwurfs/Begründung) herbeizuführen. Es trifft in der Tat zu: je koordinierter das Vorgehen ist, umso wirkungsvoller kann es sein – wenn die richtigen Maßnahmen ergriffen werden!

In der mangelnden Rechtsverbindlichkeit bloßer „Schlussfolgerungen“ sehen wir sogar eine Chance. Während eine Richtlinie lediglich umzusetzen ist und keinen Spielraum mehr lässt, lassen Schlussfolgerungen durchaus noch gestalterischen Spielraum für den nationalen Gesetzgeber, wenn er dies denn politisch will. Wir werden unter Nr. 7 hierauf zurückkommen.

- 2) Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft begrüßt es ferner, dass sich der Gesetzgeber des rechtstechnischen Instrumentes eines „**Stammgesetzes**“ bedienen möchte. Wir sehen in dieser klaren Fokussierung auf ein überaus wichtiges Thema – sowohl was die Tatbestandlichkeit als auch was die Rechtsfolgen angeht – einen deutlichen Vorteil gegenüber einer Implementierung der Regelungen in die bereits vorhandenen Gesetze. Auf diese Weise wird der Rechtsstoff für die Rechtsanwender und -anwenderinnen handhabbarer und verständlicher.

- 3) Wir begrüßen grundsätzlich auch den anschaulichen **Namen** des Gesetzes. Macht dieser doch unmittelbar deutlich, worum es dem Gesetzgeber geht.

Wir hätten es allerdings begrüßt, wenn auch der Ausdruck „Steuerhinterziehung“ bereits im Namen auftauchen würde. Die Trias „Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und unfairer Steuerwettbewerb“ wird leider erst in der Begründung des Entwurfs verwendet. Wir hätten diese Trias gerne bereits im Namen des Gesetzes gesehen. Wir wissen sehr wohl, dass diese Begriffe nicht synonym zu verwenden sind. Sie bilden jedoch des Öfteren Überschneidungen und haben fließende Grenzen.

Es geht letztlich um ein höheres Maß an **Steuergerechtigkeit**. Das Eintreten für Steuergerechtigkeit und der Kampf gegen Steuerhinterziehung wie auch der Kampf gegen jede Form akrobatischer Steuergestaltung und gegen die Verzerrung des fairen Wettbewerbs gehören zur steuerpolitischen DNA der Deutschen Steuer-Gewerkschaft; auch deshalb sind wir froh, dass der Gesetzgeber seine Motive so plakativ herausstellt.

Dabei geht es uns zum einen um **milliardenschwere Steuerausfälle**, zum anderen aber auch um die Gewährleistung eines **fairen unternehmerischen Wettbewerbs** sowie um die Vermeidung eines **unfairen Steuerwettbewerbs zwischen Staaten**. Darüber hinaus untergraben Steuerhinterziehung und Steuerflucht die **Steuermoral** der Steuerehrlichen auf eine gefährliche Weise. Das **Prinzip der Gesetzmäßigkeit** und das **Gleichheitsgebot** des Grundgesetzes verlangen, dass sich der Staat sowohl durch die Legislative wie auch durch die Exekutive und die Judikative aktiv um die Durchsetzung von Steuergerechtigkeit bemüht.

- 4) Wir begrüßen weiter den **inhaltlich-systematischen Aufbau** des Gesetzentwurfs. Dieser definiert und systematisiert die unter Nr. 3 genannten Phänomene. Dies ist für den Rechtsalltag nicht zu unterschätzen.
- 5) Wir begrüßen es ferner, dass durch das Mittel des Stammgesetzes sowie durch die Namensgebung und durch die Systematik des Gesetzentwurfs auch ein deutlich **appellativer Charakter** des Gesetzes entsteht. Steuerpflichtige natürliche und juristische Personen sollen dazu „angehalten“ werden, sie von etwas „abzuhalten“. Insofern kommt dem Gesetzentwurf eine **Präventivwirkung** zu.
- 6) Was den praktischen Vollzug angeht, so begrüßen wir die Absicht, das Vorliegen eines unkooperativen Steuerhoheitsgebietes für den nationalen Anwendungsbereich sowie den zeitlichen Anwendungsbereich mittels einer **Rechtsverordnung**

verbindlich festzulegen (§ 3 Absätze 2 bis 4). Dies entbindet die Finanzämter von einer eigenständigen und aufwändigen Prüfung im Einzelfall und sorgt für eine einheitliche Rechtsanwendung dieser schwierigen Materie. Wir halten es überdies für verfassungsrechtlich korrekt, dass diese Rechtsverordnung der **Zustimmung des Bundesrates** bedarf, da hier eine gewisse Verschiebung der Verwaltungskompetenz zurück auf den Bund erfolgt.

- 7) Trotz unserer grundsätzlich positiven Grundstimmung können wir aber auch unsere **Enttäuschung** nicht verhehlen. Der Gesetzgeber würde mit einem solchen Gesetz Erwartungen wecken, die tatsächlich jedoch nicht erfüllt werden können.

Um es bildhaft auszudrücken: der Gesetzgeber baut mit diesem Gesetz eine große Lokomotive, verleiht ihr aber nur wenig Geschwindigkeit. Wenn es ganz schlecht kommt, rückt die bildliche Lokomotive erst gar nicht aus.

Es gehört nur wenig Fantasie dazu, zu erkennen, dass die tatbestandliche Verknüpfung von § 3 Abs. 1 Nr. 1 mit § 3 Abs. 1 Nr. 2 durch die Konjunktion „und“ dem Anliegen nahezu die Schubkraft nimmt. Der nationale Gesetzgeber begibt sich – ohne dass er rechtlich dazu verpflichtet ist (siehe Nr. 1) – in die völlige **Abhängigkeit einer „schwarzen Liste“ der EU** und beraubt sich eines eigenen Prüfungsrechts.

Im Grunde sind die §§ 4 – 6 des Gesetzentwurfs überflüssig, weil ihnen jeder eigenständige Regelungsgehalt abgeht. Nimmt die EU ein „Steuerhoheitsgebiet“ nicht auf die schwarze Liste oder setzt sie es wieder ab, stellen die Legaldefinitionen in den §§ 4 – 6 des Gesetzes eine Art „Feigenblatt“ dar, da eine apodiktische Bindung an die EU-Liste erzeugt wird.

Dieses können wir keinesfalls gutheißen. Dies gilt umso mehr, als die sogenannte „schwarze Liste“ der EU nach unserer Auffassung weit hinter den Notwendigkeiten zurückbleibt. Dies betrifft zum einen die **Zahl der nicht kooperativer Staaten** auf der EU-Liste. Diese Liste enthält nach unserer Kenntnis aktuell 12 Staaten, die sich zum Teil dadurch auszeichnen, dass sie im Alltag gar niemand kennt. Zu nennen sind zum Beispiel Anguilla, Guam, Palau, Vanuatu. Wir haben den Eindruck, dass es vorwiegend Hoheitsgebiete sind, die sich noch nicht ausreichend gegen die Einstufung der EU gewehrt haben. Die von der **Nichtregierungsorganisation Oxfam** veröffentlichte Liste enthält demgegenüber die stattliche Zahl von 35 Staaten und enthält leider auch europäische Hoheits- oder Sondersteuergelände. Wenn aus den 12 Staaten der EU-Liste die völlig exotischen noch herausgerechnet werden, wo nämlich vermutlich keine Massenphänomene auftreten und die bisherige Rechtspraxis zudem schon bisher misstrauisch war, ergibt sich im Vergleich zu Oxfam ein **krasses Missverhältnis**.

Wir halten diese Listen-Diskrepanz für hochproblematisch. Diese ist geeignet, den Gesetzentwurf ansehensmäßig zu entwerten. Als Verwaltungspraktiker haben wir den Eindruck, als hätten vorsichtige Diplomaten diese schwarze Liste zusammengestellt, um keinerlei Befindlichkeiten zu verletzen und gerade nur diejenigen Staaten auf der schwarzen Liste zu belassen, die möglicherweise nicht mächtig genug sind, sich zu wehren.

Wir halten es daher nicht nur für legitim, sondern sogar für zwingend geboten, dass der nationale Gesetzgeber eine **eigene „schwarze Liste“** definiert und sich nicht nur auf den kleinsten gemeinsamen EU-Nenner einlässt. Der Entwurf hat nach unserer Auffassung in § 3 Abs. 1 eine Art **„Sollbruchstelle“**, mit der wir uns keinesfalls einverstanden erklären können. Zumindest müsste jedoch die „graue Liste“ (Anhang 2 zur EU-Liste) ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes mit einbezogen werden. Die „graue Liste“ enthält einen deutlichen „schwarzen Farbanteil“, so dass eine Gleichstellung zwingend geboten wäre.

Ohne diese Gleichsetzung verhindert der Entwurf nämlich nicht das Wechselspiel zwischen „schwarzer“ und „grauer“ Liste, sondern befördert sozusagen ein **„Rein-Raus-Spiel“**. Ein solcher Fall ist beispielsweise Barbados. Barbados wurde nach unserer Kenntnis bereits dreimal auf die schwarze Liste gesetzt, um jeweils kurz darauf wieder abgesetzt zu werden. Dieses **Wechselspiel**, das offenbar von Barbados geradezu inszeniert wurde, lässt die Rechtsanwender irritiert und ratlos zurück. Wenn es so leicht ist, die schwarze Liste wieder zu verlassen, müssen wir befürchten, dass bald gar niemand mehr auf der schwarzen Liste steht, weil die Staaten – zumindest erst einmal zum Schein – Kooperation versprechen. Der Gesetzentwurf würde – ins Negative gewendet – zu einem **reinen Torso** verkommen. Bei sehr optimistischer Betrachtung könnte natürlich formal die Ansicht vertreten werden, das Gesetz habe seinen präventiven Charakter voll erfüllt. Dass eine solche Ansicht Unsinn und bar jeder Kenntnis der massiven Oasenwirtschaft auf der Welt ist, liegt jedoch offen auf der Hand!

- 8) Artikel 4 Nr. 3 Buchstabe b des Entwurfs (§ 162 Abs. 4a AO -neu-) und die dort normierte Möglichkeit eines **Zuschlags** begrüßen wir ausdrücklich.
- 9) Ausweislich der Gesetzesbegründung ist in den Finanzämtern mit einem **erhöhten Aufwand bei der Umsetzung des Gesetzes** zu rechnen, der – so die Begründung – im Einzelfall erheblich sein kann. Als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung nehmen wir dies außerordentlich ernst und fordern das Bundesministerium der Finanzen auf, dies in geeigneter Weise an die **Bundesländer** zu kommunizieren.

Das Ziel des Gesetzes – die Bekämpfung von Steueroasen – darf nicht auf dem Rücken der arbeitsmäßig hoch belasteten Beschäftigten in den Finanzbehörden ausgetragen werden. Der Kampf gegen Oasen muss dem Staat etwas wert sein und ist **nicht zum Nulltarif** zu haben.

Wir begrüßen es daher, dass dies ausdrücklich so festgehalten ist, befürchten aber, dass dieser Appell in den Bundesländern wie schon häufig verhallt. Der Bund muss daher seiner verfassungsmäßigen Funktion im Bereich der **Bundesauftragsverwaltung** energisch nachkommen.