

Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft (DSTG) zum Referentenentwurf eines Jahressteuergesetzes 2026 (JStG 2026)

I. Vorbemerkung

Die DSTG begrüßt die Stoßrichtung des JStG 2026 in zentralen Punkten – die Schaffung einer KI-Rechtsgrundlage (§ 29c AO-E), die vollautomatisierte elektronische Kontenpfändung (§ 309a AO-E) und das Erklärungsmodell bei der umsatzsteuerlichen Organschaft (§ 2c UStG-E) sind überfällige Modernisierungsschritte. Gleichzeitig sieht die DSTG den Entwurf in einigen Punkten kritisch.

- **Umsatzsteuer-Karussellbetrug als blinder Fleck:** Der Entwurf lässt das größte ungelöste Vollzugsproblem unbehandelt. Solange ein digitales Meldesystem fehlt, finanziert der ehrliche Steuerzahler die Untätigkeit – eine **Schuldverschiebung** an Verwaltung und Bürger*innen.
- **Kein Digitalcheck im Entwurf:** Der Referentenentwurf weist – entgegen dem Staatssekretärsbeschluss vom 19.04.2023 – keinen Digitalcheck aus, obwohl er rund 290 Mio. Euro Erfüllungsaufwand allein für „Einführung und Anpassung digitaler Prozessabläufe“ auslöst.
- **§ 50c EStG-E – Lizenz-Freigrenze:** Die Verzehnfachung von 10.000 auf 100.000 Euro entzieht aggressive Lizenzgestaltungen der präventiven Missbrauchskontrolle des BZSt.
- **§ 29c AO-E – KI-Trainingsdaten:** Die Jahres-Löschpflicht widerspricht Art. 9 EU-KI-Verordnung und zerstört die mathematische Validität jeder ernsthaften Steuer-KI.¹
- **§ 238 AO-E – Zinssatz:** Ein starrer Satz von 3,6 % p. a. neben einem EZB-Leitzins von 2,40 % ist der nächste verfassungsrechtliche Sackgassenweg.²
- **§ 41b EStG-E – Lohnsteuerdaten:** Ohne KI-gestützte Vorfilterung droht den Veranlagungsstellen eine Lawine manueller Prüfhinweise.

II. Kernforderungen der DSTG

- **Verankerung eines digitalen Meldesystems gegen Umsatzsteuerbetrug im JStG 2026:** E-Reporting-Verordnungsermächtigung in § 18 UStG
- **Digital-Tauglichkeit als Maßstab:** KONSENS-Tauglichkeit ist Pflicht, nicht Kür

¹Verordnung (EU) 2024/1689, Art. 9 (Risikomanagementsystem für Hochrisiko-KI): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>

²Deutsche Bundesbank / EZB, Leitzinsen ab 17. Juni 2026 (Hauptrefinanzierungssatz 2,40 %, Einlagesatz 2,25 %): <https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/themen/ezb-rat-leitzinsen-angehoben-999316>

- **Begrenzung der Lizenz-Freigrenze auf 50.000 Euro:** mit elektronischer Kontrollmitteilung und gleichzeitiger Verlagerung der Substanzprüfung in das Vorab-Verfahren
- **Aufbewahrungsfrist von mindestens drei Jahren für KI-Trainingsdaten:** in Einklang mit Art. 9 EU-KI-VO
- **Dynamisierung des steuerlichen Zinssatzes:** an § 247 BGB
- **Verbindlicher Einsatz prädiktiver KI-Risiko-Engines im Lohnsteuerverfahren:** nach österreichischem (PACC) und französischem (DGFIP) Vorbild.

III. Bewertung im Detail (Schwerpunkte)

1. Die strategische Leerstelle: Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung

Die Bekämpfung des systematischen Umsatzsteuerbetrugs stellt die fiskalisch bedeutendste Säule zur Sicherung des staatlichen Einnahmeaufkommens dar. Umso unverständlicher ist es für die DSTG, dass der Referentenentwurf zum JStG 2026 an dieser Stelle ein vollständiges gesetzgeberisches Vakuum aufweist. Deutschland verliert nach wie vor jeden Tag mehr als 85 Millionen Euro – allein im Bereich der Umsatzsteuer. Dieser massive Steuerausfall entzieht nicht nur den öffentlichen Haushalten dringend benötigte Mittel für Infrastruktur und Bildung, sondern finanziert nachweislich auch die organisierte Kriminalität im Bereich der Geldwäsche und des Schmuggels.

Die Koalitionsparteien haben sich im Koalitionsvertrag 2025 unter dem Titel „Verantwortung für Deutschland“ ausdrücklich zu folgendem Ziel verpflichtet:

„bessere IT und Maßnahmen zur Eindämmung von Umsatzsteuerbetrug“

Dass ein Jahressteuergesetz 2026 dieses Volumen nicht adressiert, steht in scharfem Widerspruch zum erklärten Modernisierungsanspruch des Entwurfs.

Andere europäische Staaten haben gehandelt. Italien betreibt seit Jahren eine flächendeckende elektronische Rechnungsstellung (SdI). Frankreich hat ein vergleichbares System für 2026/2027 angeschoben. Spanien arbeitet mit SII-Echtzeitmeldungen. Die Europäische Kommission hat mit dem ViDA-Paket („VAT in the Digital Age“) einen ordnungspolitischen Rahmen geschaffen, der ab 2028 ein verpflichtendes innergemeinschaftliches E-Reporting vorsieht. Deutschland muss in diesem Rahmen die nationale Infrastruktur jetzt aufbauen – nicht erst dann, wenn Brüssel den Zeitpunkt vorgibt.

Die DSTG fordert deshalb die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung in § 18 UStG, die das BMF zur Einführung eines bundeseinheitlichen, KI-gestützten digitalen Meldesystems für Umsatzsteuerumsätze ermächtigt. Das System soll drei Funktionen erfüllen:

1. eine transaktionsnahe E-Reporting-Schnittstelle, die innergemeinschaftliche Leistungen und Plattformumsätze in nahezu Echtzeit erfasst;
2. eine KI-basierte Anomalieerkennung auf den vorhandenen UStVA- und ZM-Daten zur Identifikation von Karussell-Strukturen, lange bevor die Umsatzsteuer fällig wird;

3. eine Verzahnung mit dem One-Stop-Shop und den IT-Systemen der Zollverwaltung. Die Implementierung erfordert keine neue gesetzliche Großarchitektur – sie erfordert einen politischen Auftrag und eine ressortübergreifende Finanzierung im Rahmen von KONSENS.

Die Verordnungsermächtigung ist der erste gesetzgeberische Schritt einer fünfteiligen Architektur, die die DSTG in ihrem Strategiepapier zur USt-Betrugsbekämpfung³ ausformuliert hat:

1. KI-gestützte Echtzeitanalyse von Banking-Transaktionen,
2. strukturierte Meldung der Rechnungsdaten auf PEPPOL-Basis,
3. Split Payment mit Trennung von Netto- und Umsatzsteuerströmen,
4. digitale Betriebsprüfung mit voller Datenabdeckung statt Stichprobenlogik,
5. zentrale E-Rechnungs-Plattform zur Unterbindung von Schein- und Doppelrechnungen.

Im JStG 2026 muss der Gesetzgeber den Einstieg leisten – die übrigen Säulen folgen in einem mehrjährigen Umsetzungspfad bis 2035, getragen von KONSENS-Bund-Länder-Finanzierung und einer ressortübergreifenden Steuerung mit BMF, BMI und BMJ. Wer den ersten Schritt verweigert, blockiert den gesamten Pfad.

Solange dieser Schritt unterbleibt, zahlt der ehrliche Steuerzahler die Untätigkeit des Gesetzgebers und die Beschäftigten der Länder tragen die Last der unterlassenen Vorabprüfung.

2. Erhöhung der Freigrenze für antragslose Quellensteuer-Entlastungsverfahren (§ 50c Abs. 2 EStG-E)

Die Verzehnfachung der antragslosen Freigrenze von 10.000 auf 100.000 Euro wird entschieden abgelehnt. Die DSTG kritisiert die Regelung auf zwei voneinander zu trennenden Ebenen: einer materiell-rechtlichen und einer vollzugspraktischen.

a) Materiell-rechtliche Kritik: Aushöhlung der präventiven Substanzkontrolle

Die Erhöhung entzieht einen erheblichen Teil der grenzüberschreitenden Lizenzgebühren der präventiven Missbrauchskontrolle nach § 50d Abs. 3 EStG und der Gestaltungsmissbrauchsregel des § 42 AO. Im antragslosen Verfahren findet die Substanzprüfung der ausländischen Empfänger-gesellschaft strukturell nicht statt. Aggressive Steuermodelle können die hohe Freigrenze gezielt nutzen, um Gewinne über Empfänger-gesellschaften mit minimaler, aber formal DBA-tauglicher Substanz aus Deutschland abzuführen, ohne dass das BZSt eine präventive Prüfung des wirtschaftlichen Geschehens vornimmt. Damit verschiebt der Entwurf die Substanzprüfung von einer

³Deutsche Steuer-Gewerkschaft (DSTG), Strategiepapier zur Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung: „Real-Time Intelligence gegen Umsatzsteuerbetrug – Strategisches Konzept für die deutsche Finanzverwaltung“, Bundesvorsitzender Florian Köbler, 2026 (5-Säulen-Architektur mit Bankdaten-Echtzeitanalyse, strukturierten Rechnungsdaten, Split Payment, digitaler Betriebsprüfung und zentraler E-Rechnungs-Plattform): <https://www.dstg.de>

präventiven, auf einen einheitlichen Maßstab gestützten Kontrolle hin zu einer nachgelagerten, in der Praxis kaum noch funktionierenden Außenprüfung.

b) Vollzugspraktische Kritik: Außenprüfung als unrealistisches Korrektiv

Das BMF-Argument, dass das Vorliegen der Voraussetzungen im Rahmen der Außenprüfung nachträglich kontrolliert werden könne, geht an der Realität vorbei. Die Prüfungsdichte bei kleineren und mittleren Unternehmen, die solche Lizenzgestaltungen typischerweise nutzen, liegt unter 5 %. Die Prüfungsintervalle reichen bei Kleinstbetrieben bis zu 15 bis 20 Jahre.⁴ Bis eine Außenprüfung stattfindet, sind die Körperschaften mit DBA-Minimalsubstanz regelmäßig liquidiert. Die nachgelagerte Kontrolle läuft damit systematisch ins Leere.

Die DSTG fordert eine Begrenzung der Freigrenze auf maximal 50.000 Euro, eine verpflichtende elektronische Kontrollmitteilung an das BZSt für jede Zahlung oberhalb dieser Bagatellgrenze und die ausdrückliche Beibehaltung der präventiven Substanzprüfung nach § 50d Abs. 3 EStG im Vorab-Verfahren – keine Verschiebung in nachgelagerte Verfahren.

Ausdrücklich begrüßt wird die Neuregelung in § 50c Absatz 2 Satz 6 EStG-E, wonach das Freistellungsverfahren für Dividendenerträge aus Schachtelbeteiligungen mit sammel- oder sonderverwahrten Aktien ausgeschlossen wird. Die ausschließliche Abwicklung über das Erstattungsverfahren stellt eine hocheffektive Maßnahme zur Verhinderung von Cum-Cum(-ähnlichen) Gestaltungen dar.

3. KI-Nutzung durch Steuerbehörden (§ 29c AO-E)

Die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für den Einsatz von KI im Massenverfahren ist ein dringend gebotener Schritt zur Entlastung der Verwaltung angesichts des fortschreitenden Fachkräftemangels. Der Gesetzgeber trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass synthetische Datensätze nicht ausreichen, um die komplexen realen Datenstrukturen und behördenübergreifenden Informationsverknüpfungen realitätsnah abzubilden.

Die in Satz 2 geregelte Löschungspflicht innerhalb eines Jahres nach Beendigung der Entwicklungs- oder Überprüfungsmaßnahme ist jedoch unpraktikabel und unionsrechtlich problematisch. Betroffen sind die zu Trainings-, Test- und Validierungszwecken verwendeten personenbezogenen Datensätze. Genau diese Datensätze sind für die laufende Qualitätssicherung des Wirkbetriebs unverzichtbar: Test-, Validierungs- und Pflegezyklen in der Steuerverwaltung sind langjährige, iterative Prozesse.

Vor allem aber verlangt Art. 9 der Verordnung (EU) 2024/1689 für Hochrisiko-KI-Systeme – zu denen steuerliche Risiko-Scoring- und Aussteuerungssysteme bei erheblichen Auswirkungen auf den Steuerpflichtigen nach Anhang III Nr. 5 lit. d KI-VO regelmäßig zählen – ein *lebenszyklusbegleitendes* Risikomanagementsystem mit kontinuierlicher Validierung gegen repräsentative Datenbestände.

⁴Steuerberaten.biz, „Betriebsprüfung – Prüfungsintervalle nach Größenklassen“ (BMF-Statistik): <https://www.steuerberaten.biz/magazin/betriebspruefung>

Ohne die Original-Trainingsdaten lassen sich weder Concept Drift noch Bias retrospektiv messen – denn Bias entsteht in den Daten, nicht im Modell. Ein erzwungener jährlicher Datenabbau zerstört damit die mathematische Validität der Steuer-KI, gefährdet die Diskriminierungsfreiheit der Algorithmen und erzeugt einen unzumutbaren Überwachungs- und Administrationsaufwand in den IT-Zentren der Länder.

Die Löschung der Trainings- und Validierungsdaten nach einem Jahr nimmt nicht nur der Verwaltung die Möglichkeit zur Re-Validierung und Drift-Erkennung; sie entzieht zugleich den Finanzgerichten und den Steuerpflichtigen die Grundlage, eine durch KI-Aussteuerung ausgelöste Maßnahme retrospektiv auf Diskriminierungsfreiheit und sachgerechte Anwendung zu überprüfen. Ohne die Baseline der Trainingsdaten wird das Modell zu einer Black Box, deren Entscheidungslogik weder die Behörde in ihrer Begründung noch das Finanzgericht in der Rechtsschutzprüfung nachvollziehen kann. Soweit die KI-Aussteuerung nach Anhang III Nr. 5 lit. d KI-VO als Hochrisiko-System einzuordnen ist, ist die fehlende Nachvollziehbarkeit mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht zu vereinbaren.

Die DSTG fordert eine Verlängerung der Aufbewahrungsfrist für Entwicklungs-, Trainings- und Validierungsdaten auf mindestens drei Jahre, gekoppelt an klare Zweckbindung, strikte Pseudonymisierungspflicht und ein dokumentiertes Risikomanagementsystem nach Art. 9 EU-KI-VO. Nur so bleiben Re-Validierung, Bias-Audit und gerichtliche Nachprüfbarkeit gewahrt.

4. Anpassung des Zinssatzes für die Vollverzinsung (§ 238 Abs. 1a AO-E)

Die Erhöhung des Zinssatzes ist ökonomisch folgerichtig. Die Festschreibung eines starren Zinssatzes von 0,3 % pro Monat (3,6 % p. a.) ab 2027 im Gesetz ist jedoch verfassungsrechtlich riskant. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 2021 in seiner Entscheidung 1 BvR 2237/14 die bis dahin geltende Vollverzinsung wegen evidenter Realitätsferne beanstandet.⁵ Sollten die Marktzinsen wieder sinken, droht die nächste Welle von Verfassungsklagen. Schon heute liegt der vorgesehene Satz deutlich über dem aktuellen EZB-Hauptrefinanzierungssatz von 2,40 % und dem Einlagesatz von 2,25 %.

Die DSTG fordert eine dauerhafte Dynamisierung des steuerlichen Zinssatzes. Eine verfassungssichere, vollzugstaugliche Lösung liegt in einer automatischen Kopplung an den Basiszinssatz nach § 247 BGB zuzüglich eines festen Aufschlags. Technisch ist das KONSENS-Verfahren ohne Weiteres in der Lage, variable, halbjährlich angepasste Zinssätze vollautomatisch zu berechnen. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum das Steuerrecht hier einen Sonderweg einschlägt, der sehenden Auges in die nächste verfassungsrechtliche Sackgasse führt.

⁵BVerfG, Beschluss v. 08.07.2021 – 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17 (Vollverzinsung):
https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/07/rs20210708_1bvr223714.html

5. Erweiterung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung (§ 41b EStG-E)

Die verbesserte Datenstruktur im Lohnsteuerabzugsverfahren wird zur Förderung der vorausgefüllten Steuererklärung ausdrücklich begrüßt. Bisher war es für die Veranlagungsstellen im Massenverfahren kaum möglich, lückenlos zu kontrollieren, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in ihrer Einkommensteuererklärung Werbungskosten geltend machten, obwohl diese bereits arbeitgeberseitig steuerfrei erstattet wurden. Die granulare elektronische Übermittlung schließt dieses Kontrolldefizit, schützt die ehrlichen Steuerbürger*innen und fördert die Steuergerechtigkeit.

Gleichzeitig warnt die DSTG vor den Risiken vor Ort, wenn diese Granularität ungefiltert in die lokalen Finanzämter eingesteuert wird. Wenn Arbeitgeber Reisekosten, Lohnersatzleistungen und Dienstwagendaten bis auf den Cent genau melden, weichen die Angaben in den Steuererklärungen zwangsläufig in einer Vielzahl von Fällen geringfügig ab. Würde das bundesweite Risikomanagementsystem so programmiert, dass jede noch so geringfügige Abweichung eine personelle Aussteuerung erzwingt, drohte den Veranlagungsstellen ein Kollaps in der Bearbeitung.

Die DSTG fordert den verbindlichen Einsatz prädiktiver KI-Risiko-Engines zur Vorfilterung. Österreich demonstriert mit dem System PACC den Erfolg: 2024 wurden 6,6 Mio. Fälle durch Risikomodelle vorgeprüft und ein Steuermehrergebnis von rund 354 Mio. Euro erzielt.⁶ Frankreich erreicht in der DGFIP einen KI-Anteil von 56 % aller Unternehmensprüfungen 2023, gegenüber 13 % im Jahr 2018.⁷ Auch die DaTax-Initiative (u. a. in Italien und Kolumbien) zeigt den Nutzen moderner Risk-Score-Engines gegenüber starren, regelbasierten Aussteuerungen.

Ohne diese technologische und regulatorische Vorfilterung wird das eigentlich hervorragende Instrument zur Förderung der Steuergerechtigkeit an den Grenzen des personellen Vollzugs scheitern.

IV. Fazit

Der Referentenentwurf zum Jahressteuergesetz 2026 zeigt an vielen Stellen den festen Willen des Gesetzgebers, die Digitalisierung der Steuerverwaltung und den Abbau bürokratischen Ballasts voranzutreiben. Die DSTG unterstützt diese Stoßrichtung ausdrücklich.

Dennoch warnt die DSTG nachdrücklich davor, die Belastbarkeit der Beschäftigten in den Finanzämtern über Gebühr zu strapazieren. Die personellen Kapazitäten vor Ort sind erschöpft. Jede neue verfahrensrechtliche Regelung muss sich an den Kriterien der Vollzugstauglichkeit und KONSENS-Fähigkeit messen lassen. Komplexe Neuregelungen ohne voll funktionsfähige, automatisierte IT-Infrastruktur lassen den Vollzug vor Ort unter einer Lawine manueller Prüfhinweise und Bearbeitungsrückstände kollabieren.

Gleichzeitig darf das Interesse an Verfahrensvereinfachungen nicht dazu führen, dass durch handwerkliche Fehler neue Steuerschlupflöcher und gravierende Vollzugsdefizite entstehen. Die

⁶BMF Österreich, Pressemeldung „PACC-KI – 354 Mio. Euro Mehrergebnis 2024“, August 2025:

<https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2025/august/pacc-ki.html>

⁷Connexion France, „How French tax officials are using AI to track fraud“ (DGFIP, 2024):

<https://www.connexionfrance.com/practical/how-french-tax-officials-are-using-ai-to-track-fraud/609238>

geplante massive Erhöhung der Lizenz-Freigrenze auf 100.000 Euro (§ 50c EStG-E) verschiebt die präventive Substanzprüfung in nachgelagerte – und in der Praxis kaum noch funktionierende – Verfahren. Vor allem aber ist es nicht hinnehmbar, dass das Gesetz das größte ungelöste Vollzugsproblem – die Umsatzsteuerlücke von 31,3 Mrd. Euro jährlich vollständig ausspart.

Die DSTG appelliert an das Bundesministerium der Finanzen und den Gesetzgeber, die in dieser Stellungnahme aufgezeigten Bedenken zur Praxis in den Finanzämtern und zur materiell-rechtlichen Lage ernst zu nehmen, den Gesetzentwurf grundlegend nachzubessern und ein digitales Meldesystem gegen Umsatzsteuerbetrug auf Grundlage einer konkreten Verordnungsermächtigung in § 18 UStG als ersten Baustein der DSTG-Gesamtarchitektur einzuführen. Die Beschäftigten der Länder schützen den ehrlichen Steuerzahler – wenn der Gesetzgeber sie lässt.