

# DSTG-Stellungnahme

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages  
am 25. Mai 2020 zu

1. dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz)“ – BT-Drucksache 19/19150
2. dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Verbesserte Verlustverrechnung zur Linderung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Epidemie gesetzlich und rechtssicher ermöglichen – BT-Drs. 19/19134
3. dem Antrag der AfD-Fraktion – BT-Drs. 19/19164
4. dem Antrag der AfD-Fraktion – BT-Drs. 19/18727

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft ist sich bewusst, dass die ökonomischen Folgen der Pandemie gravierend sind. Sowohl für die Unternehmen, die Umsatz- und Gewinneinbußen erleiden, und die Arbeitnehmer, die sich in Kurzarbeit befinden oder gekündigt wurden, als auch für die Haushalte des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Sozialversicherungsträger. Die Folgen sind umso gravierender, als ein rasches Ende der Pandemie derzeit nicht in Sicht ist.

In der Anhörung geht es um ein „Corona-Steuerhilfegesetz“. Bei allem Verständnis ist es unsere Pflicht als Fachgewerkschaft, darauf hinzuweisen, dass auch die Finanzverwaltungen ganz besonderen Belastungen ausgesetzt sind.

Zum Einen arbeiten dort keine Maschinen, sondern Menschen, die ebenfalls Angst vor einer Ansteckung oder auch Sorge um ihre Angehörigen haben. Auch bei diesen Kolleginnen und Kollegen fiel die Kinderbetreuung aus, mussten urplötzlich Schüler zuhause beschult werden und so mancher Ehepartner geriet in Kurzarbeit oder gar in Arbeitslosigkeit. Vielfach konnte der Finanzamtsbetrieb nur in Schichten, bei erheblich verlängertem Arbeitszeitrahmen und durch Homeoffice-Einrichtung einigermaßen bewältigt werden. Jeder dieser Beschäftigten gibt derzeit sein Bestes!

Zum Anderen kamen urplötzlich viele zusätzliche Aufgaben auf diese Beschäftigten zu. Neben einer zusätzlichen und oft schwierigen Kommunikation mit verzweifelten Steuerzahlern sind dies insbesondere:

1. Stundungsmaßnahmen in erheblichem Umfang
2. die Herabsetzung von Steuervorauszahlungen
3. die vorläufigen Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Verlustrücktrag
4. vollstreckungsaufschiebende Maßnahmen
5. die Rückerstattung von Umsatzsteuer-Sondervorauszahlungen
6. die Bearbeitung von vielen Fristverlängerungsanträgen
7. der Erlass von steuerlichen Nebenleistungen

Alle Maßnahmen kommen zum laufenden Geschäft, insbesondere der Bearbeitung von Steuererklärungen, oben drauf. Und dies bei rund 6.000 unbesetzten Stellen bundesweit in den Finanzämtern. Wir betonen dies deshalb, weil alle neuen Regelungen ja auch zeitnah in den Finanzämtern umgesetzt werden müssen.

Vor diesem besonderen Hintergrund beurteilen wir die vorgelegten Vorschläge wie folgt:

### **1. Verlustrücktrag (BT-Drs. 19/19134 und BT-Drs. 19/18727)**

Beide Anträge gehen über die aktuelle Gesetzeslage, aber auch über die am 24. April 2020 vom Bundesministerium der Finanzen angeordnete Corona-Hilfsmaßnahme „Pauschalierte Herabsetzung bereits geleisteter Vorauszahlungen für 2019“ deutlich hinaus.

Wir verkennen nicht die Absicht, rasch Liquidität zu schaffen (BMF-Erlass) bzw. mit den weitergehenden Vorschlägen noch mehr an schneller Liquidität zu generieren. Da jedoch alle Maßnahmen zunächst vorläufig erfolgen und irgendwann dann endgültig werden sollen, müssen die Steuerfälle mehrfach in die Hand genommen werden. Beim BMF-Erlass zweimal zuzüglich der Erledigung einer Stundungsmaßnahme. Bei den Vorschlägen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kommen für die Jahre 2018, 2017 und 2016 jeweils bis zu drei Befassungen pro Steuerjahr ins Spiel. Dies sind im letzteren Fall die Erstveranlagung, die korrigierte (vorläufige) Zweitveranlagung und die endgültige Drittveranlagung nach dem Feststehen des richtigen Verlustbetrages. Dazwischen liegen rund zwei Jahre der Überwachung des Vorganges. Dies zeigt, dass die Vorschläge zwar gut gemeint sind, aber zu erheblicher Bürokratie sowohl in den Finanzämtern als auch bei den Steuerpflichtigen und ihren Beratern selbst führen.

Beim Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist zudem nicht ganz klar, ob sich der erweiterte Verlustrücktrag generell auf Verlustsituationen bezieht oder – wie im BMF-Erlass – nur auf „[...] von der Corona-Krise unmittelbar und nicht unerheblich negativ betroffene Steuerpflichtige[...]“. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil Verluste ja auch andere Ursachen haben können, z. B. weil sie auf falschen unternehmerischen Entscheidungen beruhen. Positiv ist beim Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, dass eine Verzinsung in diesen Fällen ausgeschlossen werden soll. Eine Verzinsung wäre nicht gerechtfertigt, weil die Rückzahlungen ja nicht auf fehlerhaftem oder säumigem Verhalten des Staates beruhen.

Der Antrag der AfD-Fraktion (II Ziffer 2 Buchst. b) dürfte in eine vergleichbare Richtung gehen, ist jedoch nicht hinreichend konkret, um näher beurteilt werden zu können. Da dieser aber auch die Gewerbesteuer erwähnt, würde

dies eine Aufhebung des bisherigen Verlustrücktragverbotes bei der Gewerbesteuer voraussetzen. Hier weisen wir – neben der zusätzlichen Arbeitsbelastung für die Verwaltung, die Steuerberater und die Kommunen – darauf hin, dass dies die Etatplanungen der Kommunen massiv gefährden würde.

§ 10a Gewerbesteuergesetz sieht mit gutem Grund einen Verlustrücktrag nicht vor, um die Kommunen vor bösen Überraschungen zu bewahren.

Wir raten daher von einem gewerbesteuerlichen Verlustrücktrag klar ab.

Insgesamt raten wir von einer Änderung der Vorschriften über den Verlustrücktrag ab, zumal die große Gefahr besteht, dass aus einer Änderung in einer Sondersituation eine Dauereinrichtung werden wird.

Sollte unserem Rat nicht gefolgt werden, so schlagen wir vor, die Ausweitung des Rücktrags von Verlusten des Jahres 2020 strikt auf dieses eine Verlustjahr zu begrenzen.

## 2. Umsatzsteuer

### **Zu Artikel 1 Nr. 1 Corona-Steuerhilfegesetz (§ 12 Abs. 2 Nr. 15 UStG -neu-)**

Wir verkennen nicht, dass sich infolge der staatlichen Maßnahmen die Gastronomie in einer außerordentlich schwierigen Lage befindet. Die klassische Dienstleistung – die Bewirtung vor Ort – wurde rund acht Wochen lang auf „Null“ gestellt. Möglich waren lediglich „To-Go-Leistungen“ wie Lieferdienste und der Außer-Haus-Verkauf, die nach unserer Beobachtung relativ häufig angeboten wurden. To-Go-Leistungen im Speisebereich sind zutreffend nur mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % zu besteuern, weil diesen Leistungen der große Dienstleistungsfaktor der Bewirtung vor Ort fehlt.

Es muss jedoch ganz grundsätzlich betont werden, dass nach der Systematik des Umsatzsteuerrechts der zutreffende reguläre Steuersatz auf 19 % lautet.

Der Vorschlag, auch Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen vor Ort nur mit 7 % zu besteuern, trägt eindeutig den Charakter einer Subvention. Die Leistung des Restaurants bei Speisen zum Vor-Ort-Verzehr geht über die bloße Vermarktung von Lebensmitteln (hier wären 7 % anzusetzen) deutlich hinaus.

Es wird nämlich zusätzlich ein ganzer Strauß von Dienstleistungen erbracht:

- I. Bereitstellung der Infrastruktur (Tische, Stühle, Bänke, Toiletten)
- II. das Servieren der Speisen
- III. die Nutzungsüberlassung von Geschirr und Besteck und Dekoration
- IV. die Reinigung von Geschirr und Besteck und Tischdecken
- V. die Beratung bei der Auswahl von Speisen, Info über Unverträglichkeiten, Info über Zusammensetzung

Dies alles geht über eine reine Warenlieferung hinaus.

Es fällt auf, dass in vielen Medienberichten, aber auch in diversen Äußerungen von Politikern und Lobbyverbänden die Gastronomiebetriebe in die Nähe von schützenswerten „Kulturgütern“ gerückt werden. So wird die „identitätsstiftende Funktion“ des Gasthauses betont oder dieses als „Ort gesellschaftlichen Zusammenhalts“ beschrieben. Dies ist aus unserer Sicht vielfach eine überhöhte Idylle. Gasthäuser sind Dienstleister wie viele andere auch. Genauso könnten Frisörbetriebe, Schneidereien, Schuhmacher und andere Dienstleistungsbetriebe diese „kulturelle“ Funktion für sich in Anspruch nehmen und eine vergleichbare Absenkung des Umsatzsteuersatzes beanspruchen. Wir befürchten, dass es zu einem Wettlauf kommt, wenn die „Büchse der Pandora“ erst einmal aufgemacht ist. Andere werden auf Gleichbehandlung pochen.

Zudem sind die Betriebe sehr unterschiedlich. Da ist einerseits das traditionelle bürgerliche, inhabergeführte Gasthaus; andererseits gibt es aber auch die großen Filialketten, die den anderen das Leben wirtschaftlich schwer machen. Einige dieser Ketten haben in der letzten Zeit schlechte Nachrichten produziert, so dass womöglich trotz konzeptioneller Fehler die Steuersatzsenkung als Subvention mitgenommen wird. Wir haben daneben die Burger- und Pommes-Gastronomie, die oft mit Billiglöhnen und mit Aushilfsmitarbeitern wirtschaftet und ebenfalls von der Steuersatzsenkung profitieren würde.

Wir kennen in der Praxis überwiegend steuerehrliche Betriebe, im Bargeldbereich aber eben auch eine Vielzahl steuerunehrlicher Betriebe. Beide Gruppen würden nun gleichermaßen behandelt. Wir kennen – besonders in Großstädten und Metropolregionen – auch ganze Systeme von Geldwäschestrukturen, die meist landsmannschaftlich organisiert sind. Auch diese würden nun vom Gesetzentwurf profitieren. Neben Gastronomiebetrieben mit dem Schwerpunkt „Speisen“ kennen wir aber auch Betriebe mit dem Schwerpunkt „Getränke“ wie beispielsweise Bars, ECKkneipen, Cafés etc. Auch diese Betriebe werden dann auf Gleichbehandlung pochen. Und nicht zuletzt gibt es einerseits teure Edel-Gastronomie und andererseits Kantinen; es gibt sowohl ortsgebundene Betriebe als auch Festzelte.

Die Sache mit dem „identitätsstiftenden Kulturgut“ ist daher nicht so einfach, wie sie zunächst scheint.

Es wird daher zu erheblichen Diskussionen kommen, warum die und warum nicht wir oder warum nur Speisen und warum nicht auch Getränke. Den Ärger werden in hohem Maße die Beschäftigten in den Finanzämtern abbekommen, weil es kaum möglich ist, einem aufgebrachten Gastronomen die komplizierte Systematik des deutschen Umsatzsteuerrechts zu erklären.

Wir machen ferner darauf aufmerksam, dass der Gast wirtschaftlicher Träger der Umsatzsteuer ist. Dieser zahlt die Umsatzsteuer, nicht der Gastronom. Letzterer führt sie nur an das Finanzamt ab. Eine Steuersatzsenkung müsste daher zu einer Absenkung der Speisenpreise um rund 10 Prozent führen. Da dies offenbar nicht intendiert ist, hat das Vorhaben die Funktion einer versteckten Preiserhöhung. Ob die Gäste dies durchschauen und sich gefallen lassen, wird sich dann zeigen. Eines ist jedoch völlig klar: wenn die Gäste ausbleiben oder auch nur weniger konsumieren, nützt die ganze Steuersatzsenkung nichts.

Es ist Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob er eine Subvention gewährt oder nicht. Wir machen jedoch auf folgende Problemstellungen aufmerksam:

- **Zeitlicher Anwendungsbereich ab 1. Juli 2020**

Dies wirft die Frage auf, warum die Subvention, wenn es schon eine geben soll, nicht bereits ab der Öffnung der Gaststätten gewährt wird, die z. B. im Land Berlin ab dem 15. Mai 2020 erfolgte. Dies führt doch zu dem wenig plausiblen Ergebnis, dass z. B. in Berlin die Speisenumsätze sechs Wochen lang – dazu noch in der besonders kritischen Rückkehrphase – mit 19 % zu versteuern sind und erst danach mit 7 %. In der Gesetzesbegründung findet sich dazu kein erklärender Hinweis.

- **Befristung**

Die Befristung ist per se zu begrüßen, gewährleistet sie doch, dass nicht unter dem Deckmantel „Corona“ bereits heute eine Regelung bis zum Sankt-Nimmerleins-Tag beschlossen wird. Wir befürchten jedoch, dass durch den Druck von Lobbygruppen im nächsten Jahr eine Verlängerung gefordert werden wird. Immerhin fordern die Verbände der Gastwirtschaft den ermäßigten Steuersatz bereits seit vielen Jahren - lange vor der Corona-Pandemie. Die gegenwärtige Krisenlage hat dieser alten Forderung nur zusätzlichen Auftrieb verliehen.

- **Nebeneinander von unterschiedlichen Steuersätzen**

Ein Nebeneinander verschiedener Umsatzsteuersätze ist ganz generell nicht gut, da sie Unehrlichkeit fördert und die Steueraufsicht erheblich erschwert.

Wir kennen dies seit Jahren im Hotel-Bereich, wo oft das Frühstück systematisch abgewertet und in Rechnungen viel zu niedrig ausgewiesen wird und dementsprechend zu niedrig besteuert wird. Die Hotelbranche ist übrigens der einzige Bereich, wo durch die befristete Absenkung – jedenfalls für ein Jahr – ein Gleichlauf der Steuersätze erreicht wird, allerdings auf dem Niveau des privilegierten ermäßigten Steuersatzes: Übernachtungsleistung und Frühstücksleistung werden dann kongruent besteuert.

In den übrigen Fällen wird es erfahrungsgemäß zu Friktionen kommen:

- Getränke dürften ab 1. Juli verstärkt als Speisen boniert werden
- Die Abgrenzung bei Menüs in Burger-Restaurants ist nahezu unmöglich
- All-inclusive-Menüs dürften stark zunehmen, indem ein bestimmtes Maß an Getränken in den Speisepreis inkludiert wird: Ein neues 5-Gänge-Menü könnte also auch lauten „Ein Schnitzel und 4 Biere“.

Wir erwarten daher bei späteren Betriebsprüfungen zahlreiche Prüfungsaufgriffe.

- **Vorschlag:**

Da es sich unserer Auffassung nach um eine Subvention handelt, wäre es aus unserer Sicht richtiger, den Betrieben direkt zu helfen. Dies gilt umso mehr, als eine Steuersatzsenkung ja zu nichts führt, wenn die Gäste ausbleiben. Vermutlich werden manche Unternehmer durch die Probleme nur zu mehr Steuerunehrlichkeit verführt. Das sollte aus Gründen der Fairness nicht noch befördert werden.

Gleichzeitig sollte eine direkte Hilfe nur insoweit zum Zuge kommen, als Gastronomen bislang ihre Umsätze ehrlich deklarierten. Schwarz-Umsätze der Vergangenheit dürfen nicht belohnt werden.

Wir halten es daher für möglich, ausgehend von den für das Jahr 2019 erklärten Umsätzen (interner Betriebsvergleich) einen Zuschuss in einer festzulegenden Anzahl von Monaten und in einem festzulegenden Prozentsatz des jeweiligen Monats im Vorjahr zu gewähren. Anhand der Umsatzsteuer-Voranmeldungen können die Ausgangsumsätze 2019 und 2020 für jeden Monat miteinander verglichen werden. Die Sache könnte direkt über die Umsatzsteuer-Voranmeldungen ab Juli 2020 abgewickelt werden. Selbstverständlich kann das Minus nicht vollständig ausgeglichen werden, da ja ein Weniger an Umsatz auch ein Weniger an Wareneinsatz und ein Weniger an Personalkosten bedingt.

Wenn schon Subvention, dann bitte auch transparent und ohne Systembruch im Umsatzsteuerrecht. Zu denken ist auch an eine Deckelung bei Groß- und Systembetrieben, die es aus unserer Sicht durch ihre Preispolitik einfacher haben als traditionelle Kleinbetriebe, z. B. auf dem Lande.

Der prognostizierte Steuerausfall von rund 2,7 Mrd. Euro könnte dafür verwendet werden. Der Vorschlag fußt auf deklarierten Umsätzen des Vorjahres und verführt nicht zur Unehrllichkeit.



### 3. Progressionsvorbehalt bei der Einkommensteuer

Nach Presseberichten sind derzeit rund 10 Mio. Beschäftigte in Kurzarbeit. Sie erhalten Kurzarbeitergeld. Diese finanzielle Leistung ist zwar steuerfrei nach § 3 Nr. 2 EStG, unterliegt aber nach § 32b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. a EStG dem Progressionsvorbehalt. Dies bedeutet, dass nach einer individuellen Berechnung der Steuersatz für das übrige – tatsächlich zu versteuernde – Einkommen ggf. angepasst werden muss. Dies führt in einschlägigen Fällen zu einer Steuersatzerhöhung und damit zu einer höheren Steuerschuld als ohne Progressionsvorbehalt. Dies kann zu einer verminderten Steuererstattung oder gar zu einer Nachzahlung führen.

Zur Prüfung dieses Progressionsvorbehaltes ordnet § 46 Abs. 2 Nr. 1 EStG eine Veranlagungspflicht an. Dies bedeutet, dass auch Arbeitnehmer, die bisher keine Steuererklärung abgeben mussten, allein aufgrund des Bezugs von Kurzarbeitergelds eine Steuererklärung abgeben müssen und zwar nur für das Jahr 2020 - unterstellt natürlich, die Kurzarbeit besteht im Jahr 2021 nicht mehr. Aus Unkenntnis wird eine Vielzahl der Kurzarbeiter von ihrer neuen Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung kalt überrascht werden – oft erst durch die schriftliche Aufforderung des Finanzamtes.

Angesichts der zahlreichen Bezieher von Kurzarbeitergeld ist zudem mit einem gewaltigen Arbeitsaufkommen in den Finanzämtern zu rechnen. Ferner dürfte es im Jahr 2021 in hohem Maße zu Unverständnis und zu Frust bei den Betroffenen kommen. Der Progressionsvorbehalt ist einem Normalbürger kaum verständlich zu machen. Der Frust würde sich primär in den Finanzämtern, danach auch bei gegenüber der Politik entladen. Dies gilt umso mehr, als ja die steuerfreien Arbeitgeberzuschüsse zur Aufstockung (Art. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs) durch die Gesetzesänderung nach Art 2 Nr. 2 -neu- ebenfalls dem Progressionsvorbehalt unterliegen werden.

Auch bei Steuerberatern und Lohnsteuerhilfevereinen ergibt sich eine erhebliche Mehrarbeit, da der Betrag des Kurzarbeitergeldes nachträglich und oft mühevoll eruiert werden muss. Zudem würde es zu einem erheblichen Kontrollmitteilungsverfahren zwischen der Arbeitsverwaltung und der Steuerverwaltung kommen.

Wir halten es daher für dringend geboten, den Progressionsvorbehalt für die im Jahr 2020 bezogenen Kurzarbeitergelder auszusetzen. Die Kurzarbeit beruht auf staatlich verfügbaren Maßnahmen, so dass es ein Gebot der Fairness ist, nicht über den Progressionsvorbehalt noch einmal nachzukarten.

Der Staat muss seine Hilfen auch fair verteilen. Die steuerlichen Hilfsmaßnahmen dürfen nicht nur der Wirtschaft zugutekommen, auch Arbeitnehmer müssen im vertretbaren Maße davon profitieren können.

Was bei gutem Willen möglich ist, zeigt ja die geplante und befristete Steuerfreiheit von Zuschüssen des Arbeitgebers zum Kurzarbeitergeld, die ja bisher steuerpflichtig waren und ab 2021 auch wieder steuerpflichtig werden sollen.

#### **4. Festsetzungsverjährung nach der Abgabenordnung**

Corona-bedingte Fristverlängerungen sind in § 27 Abs. 22a -neu- (Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs) und in § 27 Abs. 15 -neu- (Art. 3 des Gesetzentwurfs) vorgesehen.

Vor diesem Hintergrund halten wir daneben eine weitere Fristverlängerung in Form einer mindestens 6-monatigen Unterbrechung der Festsetzungsverjährung in Fällen der Steuerhinterziehung (§ 169 Abs. 2 Satz 2 AO) für angezeigt.

Die Verjährungsfrist beträgt zwar 10 Jahre bei vorsätzlicher Hinterziehung und 5 Jahre bei leichtfertiger Verkürzung. Es gibt jedoch sehr komplexe Hinterziehungsstrukturen wie z. B. die Cum-Ex-Fälle oder die Fälle der Panama Papers, die sehr aufwändig zu ermitteln sind. Da die ermittelnden Stellen infolge der Corona-Maßnahmen in einem weiten Umfang an ihrer normalen Aktivität gehindert sind, können wichtige Ermittlungen nicht zeitnah vorgenommen werden.

Da unklar ist, wie sich die Situation weiterentwickelt, können Durchsuchungsmaßnahmen, Beschlagnahmen oder auch Vernehmungen nur sehr eingeschränkt vorgenommen werden. Dies gebietet die Rücksichtnahme auf die Gesundheit der Ermittler, der Beschuldigten und ihrer Verteidiger. Eine mehrmonatige Corona-bedingte Behinderung der Arbeit der Ermittlungsbehörden kann dazu führen, dass Ende 2020 Festsetzungsverjährungen eintreten und Steueransprüche in Hinterziehungsfällen nicht mehr realisiert werden können.

Es kann aber aus unserer Sicht nicht sein, dass Steuerhinterzieher durch die Corona-Pandemie und die damit zusammenhängenden Sicherheitsmaßnahmen indirekt profitieren. Eine Lösung dieses Problems über § 171 Abs. 1 AO (Ablaufhemmung infolge höherer Gewalt) halten wir für nicht einschlägig, zumindest aber für sehr zweifelhaft.



Daher ist eine gesetzliche Unterbrechung der Festsetzungsverjährung von mindestens sechs Monaten, besser aber von 12 Monaten, geboten.

Hinzu kommt, dass derzeit noch unklar ist, ob weitere Infektionswellen kommen und erneute Lock-Down-Maßnahmen notwendig werden.

Wir schlagen daher vor, die Vorschriften der Ablaufhemmung (§ 171 AO) durch einen **§ 171 Abs. 1a -neu-** wie folgt zu fassen:

***„Ist in Fällen des § 169 Abs. 2 Satz 2 Verjährung noch nicht eingetreten, läuft die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf des 30. Juni 2021 (alternativ: [...]nicht vor Ablauf des 31. Dezember 2021[...]) ab.“***