

Details zu einem Thema höchster Brisanz!

Vorbemerkung: Der spätere § 27b UStG wurde ursprünglich als Änderungsparagraf 88b der Abgabenordnung vorgesehen und in die parlamentarische Diskussion gebracht.

Stellungnahme des **Bundes Deutscher Finanzrichter** vom 03.10.01 zum Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10.09.01 – BT-Drucksache 14 / 6883, Anlage zum Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung vom 10.10.2001, Protokoll Nr. 106

Auszug:

Rechtsstaatlich bedenklich und daher abzulehnen ist das den Finanzämtern in § 88b der Abgabenordnung in der Fassung des Regierungsentwurfs (AO-RE) eingeräumte Betretungsrecht, nach dem sie zur Sicherstellung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer jederzeit während der Geschäfts- und Arbeitszeiten Grundstücke und Räume von Personen, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausüben, auch ohne deren Einverständnis betreten können. Trotz der Einschränkung gegenüber dem ersten Referentenentwurf ist zweifelhaft, ob die Vorschrift mit Artikel 13 des Grundgesetzes (GG) vereinbar ist.

Sie steht außerdem weder mit den Betretungs- und Auskunftsrechten nach §§ 92, 99 AO noch mit den Regelungen über die Außenprüfung (§§ 197, 200 Abs. 3 AO) in Einklang und eröffnet einen Anwendungsspielraum, der weit über den Anlass der geplanten Gesetzesänderungen - die Bekämpfung von Betrugsfällen bei der Umsatzsteuer - hinausgeht.

2) Zu den Vorschriften im Einzelnen

Artikel 2 Nr. 1 (§ 88b AO-RE)

Die Vorschrift wird abgelehnt. Das Recht der Finanzämter, während der Geschäfts- und Arbeitszeiten jederzeit ohne Ankündigung Räume und Grundstücke von Personen, die eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbständig ausüben, ohne konkret nachprüfbare Voraussetzungen auch gegen deren Willen zu betreten und die Vorlage von Aufzeichnungen, Büchern, Geschäftspapieren und andere Urkunden sowie Auskünfte verlangen zu können, stellt einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Sphäre der Betroffenen dar.

Die durch Artikel 13 GG geschützte Unverletzlichkeit der Wohnung gilt nach herrschender Meinung auch für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume sowie umzäunte oder in anderen Weise der öffentlichen Zugänglichkeit entzogene Bereiche (vgl. Papier in Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Artikel 13 Rz. 10 ff.; Kühne in Sachs, Kommentar zum GG, Artikel 13 Rz. 2 ff.; Leibholz, Rinck, Hesselberger Artikel 13 GG. Rz. 11 ff.; Jarass/Pieroth, Artikel 13 GG. Rz. 2).

Nach Artikel 13 Abs. 7 GG ist eine Beschränkung des Grundrechts auf Grund eines Gesetzes u. a. nur dann zulässig, wenn sie der Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dient. Der Wortlaut des Gesetzentwurfs macht diese Einschränkung nur beim Betreten von „Wohnräumen“. Eine nach Zweck und Wortlaut der Vorschrift nahe liegende Auslegung, dass diese Einschränkung für das Betretungsrecht von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen nicht gilt, wäre nach h. M. verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Die Vorschrift sprengt das bisher ausgewogene Verhältnis von Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen und Kontrollrechten der Finanzverwaltung nach der AO. Sie geht weit über die bisherigen Regelungen in § 99 AO zum Betreten von Grundstücken und Räumen und in § 193 ff. AO zu den Voraussetzungen einer Außenprüfung - insbesondere § 200 Abs. 3 AO zum Betretungsrecht des Prüfers - hinaus, ohne den Kreis der Betroffenen ausreichend im Hinblick auf befürchtete Betrügereien bei der

Umsatzsteuer und sonstige Fälle der Steuerhinterziehung einzugrenzen. § 210 AO, der die Nachschau bei der Steueraufsicht unterliegenden Sachverhalten regelt, ist nach Art und Tragweite nicht vergleichbar.

Die Beschränkung des Zwecks der Nachschau auf die Sicherstellung einer gleichmäßigen Festsetzung und Erhebung der Umsatzsteuer ist zwar eine Verbesserung gegenüber dem Referentenentwurf; konkret nachprüfbar Voraussetzungen für das Betretungsrecht im Einzelfall dürften sich daraus kaum ableiten lassen.

Wir halten es für besser, bei Verletzung der Mitwirkungspflichten derartige Fälle in rechtsstaatlich unbedenklicher Weise durch Ausschöpfung der Schätzungsmöglichkeiten zu bekämpfen; der Steuerpflichtige trägt bei beanspruchter Vorsteuererstattung die Beweislast. Denn die Vorschrift wird bei der eigentlichen Zielgruppe des Gesetzentwurfs - den Steuerhinterziehern und Betrügern - weitestgehend leer laufen, wenn die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten werden; es wäre jedoch zu befürchten, dass sie künftig auch in „normalen“ Fällen angewandt wird. Besteht Anlass, Steuerhinterziehungen oder Betrügereien entgegenzuwirken, muss nach geltendem Recht die Steuerfahndung tätig werden.

Eine Änderung dieser Aufgabenverteilung halten wir für rechtsstaatlich bedenklich und lehnen sie daher ab.

Zitatende

Anlage: voller Text des Beschlusses der Deutsche Finanzrichter

Die Vorlage zum § 88b AO wurde anschliessend vom Finanzministerium geändert und als Vorlage für den neuen § 27b in die zu beschliessende Änderung des Umsatzsteuergesetzes eingefügt und dann von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Nochmals ist hier die spätere Diskussion im Deutschen Bundestag darzustellen:

Der § 27b UStG und das Zitiergebot des Art. 19 I 2 GG war Monate später am 26.04.2002 Thema einer Anhörung im Deutschen Bundestag , [Bundestagsdrucksache 14/8944](#)

Die damalige CSU Bundestagsabgeordnete und heutige Bundestagsvizepräsidentin Gerda Hasselfeldt hat der Bundesregierung folgende Frage gestellt:

Hält die Bundesregierung die mit dem Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz eingeführte Regelung zur Umsatzsteuer-Nachschau in § 27b Umsatzsteuergesetz für vereinbar mit dem allgemeinen Zitiergebot in Artikel 19 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) oder muss wegen der fehlenden Nennung von Artikel 13 GG im Umsatzsteuergesetz bereits drei Monate nach Verkündung des Gesetzes von der Verfassungswidrigkeit dieser Regelung ausgegangen werden?“

Die Bundesregierung hat damals wie folgt geantwortet:

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass § 27b Umsatzsteuergesetz mit dem allgemeinen Zitiergebot des Artikels 19 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

Mit dem Zitiergebot soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber sich bei gesetzgeberischen Maßnahmen der möglichen Einschränkung von Grundrechten durch sein Gesetz oder aufgrund seines Gesetzes bewusst werden kann. Soweit dieser Umstand offenkundig und den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten bewusst ist, bedarf es keiner besonderen Hervorhebung im Text des Änderungsgesetzes um zu beweisen, dass der Gesetzgeber den grundrechtsbeschränkenden Gehalt der in Frage stehenden Norm erkannt und erwogen hat (vgl. [BVerfGE 35, 185 \[189\]](#)).

Im vorliegenden Fall war dem Gesetzgeber die Grundrechtsrelevanz bewusst. Die Frage der Einschränkung des Artikels 13 GG ist insbesondere bei der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und anderen Steuern am 10. Oktober 2001 diskutiert worden. Die Bundesregierung hatte zunächst vorgeschlagen, eine allgemeine Nachschau in der Abgabenordnung vorzusehen. Ein gesonderter Hinweis auf eine Einschränkung eines Grundrechts war aufgrund der bereits bestehenden Regelung des § 413 Abgabenordnung (Einschränkung von Grundrechten) danach nicht erforderlich. Unter Berücksichtigung von Bedenken, die von verschiedenen Seiten geltend gemacht wurden, haben Deutscher Bundestag und Bundesrat die Nachschau auf den Bereich der Umsatzsteuer beschränkt und deshalb speziell im Umsatzsteuergesetz geregelt.

Da der Gesetzgeber sich also bewusst war, dass mit der Regelung des § 27b Umsatzsteuergesetz das Grundrecht aus Artikel 13 GG berührt wird, wurde dem Sinn und Zweck des Artikels 19 Absatz 1 Satz 2 GG entsprochen. Eine ausdrückliche Erwähnung der Einschränkung des Artikels 13 GG war daher nicht zwingend geboten.

Ende Zitat Finanzministerium

Das BVerfG hat mit Beschluss des Ersten Senats vom 4. Mai 1983 — 1 BvL 46/80 — ([BVerfGE 64, 72, 80](#)) 21 Jahre vor der o.a. Stellungnahme der Bundesregierung zum Zitiergebot im Art. 19 I 2 GG folgendes verbindlich ausgeführt:

“Satz 2 des Art. 19 Abs. 1 GG knüpft an die in Satz 1 umschriebene Voraussetzung an, daß “ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann”. Für diesen Fall wird bestimmt, daß das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muß. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist aus dieser Regelung in ihrem Zusammenhang hergeleitet worden, das Zitiergebot diene zur Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden könnten (vgl. BVerfGE 24, 367 [396] — zu Art. 14 GG; 28, 36 [46] — zu Art. 5 GG). Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, solche Eingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, daß nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll sich der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben (zu dieser Warn- und Besinnungsfunktion insbesondere Menger in Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung 1979, Rdnr. 139 ff. zu Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG).

Das Finanzministerium als ein wesentlicher Teil der Exekutive hat demnach das Grundgesetz als auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als auch die sachkundige Äusserung des Bundes der Deutschen Finanzrichter ignoriert.

Brisante Schlussfolgerungen:

Der Bund Deutscher Finanzrichter hat konsequent auf erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Inhalte des Referentenentwurfs zum geplanten § 88b AO hingewiesen.

Für den Bund Deutscher Finanzrichter war aber bei der Analyse des Referentenentwurfs zum geplanten § 88b AO das Thema eines wegen Beeinträchtigung des Artikel 13 GG - Unverletzlichkeit der Wohnung - etwa vorliegenden Verstosses gegen Art. 19 Satz 2 GG, das Zitiergebot, nicht relevant, weil das Zitiergebot nach damaliger herrschender Meinung im Art. 413 AO bereits erfüllt war.

Insofern drehte sich die den geplanten § 88b AO betreffende Diskussion im Bundestag und im Finanzausschuss überhaupt nicht um den etwaigen Verstoss gegen Art. 19 Satz 2 GG.

Im Anschluss an diese Diskussion wurde aber auf Initiative des Finanzministeriums ohne weitere Diskussion im Bundestag oder in den Ausschüssen der Inhalt des geplanten § 88b AO nicht in der Abgabenordnung verwirklicht, sondern im Umsatzsteuergesetz in Gestalt des § 27b.

Im Umsatzsteuergesetz gibt es aber keine Berücksichtigung des Zitiergebots analog § 413 AO, weil bislang kein § des UStG die Grundrechte eingeschränkt hatte.

Den Abgeordneten des Bundestages muss dies auch bekannt gewesen sein, da die CSU Bundestagsabgeordnete Gerda Hasselfeld genau die Frage stellte, ob denn der neue § 27b UStG nicht gegen das Zitiergebot laut Art. 19 GG verstossen würde und damit verfassungswidrig sei, siehe oben!

Die Bundesregierung antwortete (längerer Text siehe oben) , dass ein *gesonderter Hinweis auf eine Einschränkung eines Grundrechts war aufgrund der bereits bestehenden Regelung des § 413 Abgabenordnung (Einschränkung von Grundrechten) danach nicht erforderlich.*

und

Mit dem Zitiergebot soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber sich bei gesetzgeberischen Maßnahmen der möglichen Einschränkung von Grundrechten durch sein Gesetz oder aufgrund seines Gesetzes bewusst werden kann. Soweit dieser Umstand offenkundig und den am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten bewusst ist, bedarf es keiner besonderen Hervorhebung im Text des Änderungsgesetzes um zu beweisen, dass der Gesetzgeber den grundrechtsbeschränkenden Gehalt der in Frage stehenden Norm erkannt und erwogen hat

Diese Stellungnahme zeigt, dass die Referenten des Finanzministeriums entweder den Inhalt des Art. 19 GG Satz 2 und die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht kennen, oder dass die Referenten bewusst falsch vortragen weil sie annehmen, dass die Abgeordneten diese Gesetzestexte nicht kennen.

Schlussfolgerungen:

1. Offensichtlich wurden auch die Abgeordneten durch die Bundesregierung getäuscht. Das Gesetzeswerk der Abgabenordnung ist nicht Bestandteil des Umsatzsteuergesetzes und umgekehrt.
2. Hätte man dem Bund Deutscher Finanzrichter die Frage gestellt, wie der Textinhalt des geplanten § 88b AO als neuer § 27b des UStG beurteilt würde, so hätten die Finanzrichter mit Sicherheit auf die Kollision mit Art. 19 Satz 2 des GG hingewiesen. Damit wären die verfassungsrechtlichen Bedenken der Experten des Bundes Deutscher Finanzrichter noch ganz erheblich gesteigert worden. Der Bund Deutscher Finanzrichter wurde aber (wohlweislich) nicht mehr befragt, weil die Expertendiskussion bereits abgeschlossen war.
3. Offensichtlich hat man seitens des Finanzministeriums die parlamentarische Diskussion zum „Problemthema 27b UStG“ zuerst über das weniger spektakuläre Vehikel der AO bzw. des geplanten § 88 AO geführt, um dann, nach durchgeführter Expertendiskussion, den Textinhalt des geplanten § 88 AO stillschweigend auf das Umsatzsteuergesetz in Form des neuen § 27b UStG umzulenken. Darüber wurde weder mit den Experten noch sonst in der Öffentlichkeit diskutiert.

4. Überdeutlich sichtbar ist, wie ein Organ der Exekutive, nämlich das Finanzministerium als Teil der Bundesregierung, die Diskussion über eine gesetzgeberische Massnahme beeinflusst und sogar aktiv in Richtung eigener Interessen gesteuert hat, dies mit nachweislich falschen Argumenten.
5. Die Abgeordneten haben sich nicht hiergegen gewandt, obwohl den Mitgliedern des Bundestags und des Bundesrats die Thematik bekannt gewesen sein MUSS, siehe obige Anhörung im Bundestag.

Es wird hochinteressant, wie sich die derzeit mit dem Thema der Nichtigkeit des UStG beschäftigten Finanzrichter entscheiden. Die Einwände des **Bundes der Deutschen Finanzrichter** gelten mehr denn je, werden aber durch die Problematik des Verstosses gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Satz 2 GG ganz massgeblich verstärkt.!

Werden die Finanzrichter dem Diktat der Exekutive folgen oder wird die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und das demokratische Basisprinzip der Gewaltenteilung siegen?

Problematisch dürfte in diesem Zusammenhang der § 339 StGB, werden:

Rechtsbeugung