

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2023/2226 (DAC 8)" (BT-Drs. 21/1937)

Berlin, 08. Oktober 2025

I. Vorbemerkung

Die Deutsche Steuer-Gewerkschaft e.V. (DSTG) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der DAC 8-Richtlinie. Als Interessenvertretung der Beschäftigten in der Steuerverwaltung begrüßen wir die Stärkung der Steuertransparenz im Bereich digitaler Finanzprodukte. Gleichzeitig sehen wir uns in der Verantwortung, auf die erheblichen Auswirkungen für die Finanzverwaltung hinzuweisen und realistische Lösungsansätze aufzuzeigen.

Das vorliegende Gesetz markiert zweifellos einen Paradigmenwechsel in der steuerlichen Erfassung von Kryptowerten und anderen digitalen Finanzprodukten. Die internationale Koordination durch das Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) der OECD ist ein wichtiger und längst überfälliger Schritt zur Bekämpfung grenzüberschreitender Steuerhinterziehung. Doch die Erfahrung lehrt uns: Ohne ausreichende Ressourcen für die Finanzverwaltung wird selbst das ambitionierteste Transparenzgesetz seine beabsichtigte Wirkung verfehlen. Transparenz ohne entsprechende Verwaltungskapazität bleibt ein Papiertiger.

II. Grundsätzliche Bewertung des Gesetzentwurfs

Notwendigkeit und gesellschaftlicher Auftrag

Die DSTG unterstützt die Zielsetzung des Gesetzes ausdrücklich. Der globale Kryptowerte-Markt hat mittlerweile eine Kapitalisierung von über zwei Billionen US-Dollar erreicht und verzeichnet täglich Transaktionsvolumina von hunderten Milliarden. Diese enormen Geldströme entgehen bisher weitgehend der steuerlichen Erfassung und schaffen eine systemische Ungerechtigkeit gegenüber all jenen Steuerpflichtigen, die ihre Einkünfte ordnungsgemäß versteuern.

Nach Schätzungen der EU-Kommission entstehen europaweit jährlich Steuerverluste im Milliardenbereich durch nicht gemeldete Kryptowerte-Transaktionen. Für Deutschland beziffern Experten den jährlichen Schaden auf einen hohen zweistelligen bis niedrigen dreistelligen Millionenbetrag. Diese Zahlen verdeutlichen nicht nur die fiskalische Dimension des Problems, sondern werfen auch fundamentale Fragen der Steuergerechtigkeit auf. Es kann nicht sein, dass innovative Finanzprodukte als rechtsfreie Räume fungieren, während traditionelle Einkünfte vollumfänglich der Besteuerung unterliegen.

Das Gesetz schließt erhebliche Informationslücken bei grenzüberschreitenden Kryptowerte-Transaktionen und harmonisiert deutsche Standards mit internationalen Vorgaben. Bereits 67 Länder haben ihre Umsetzung

des CARF-Frameworks zugesagt, was eine beispiellose internationale Koordination im Kampf gegen Steuerhinterziehung ermöglicht. Die präventive Wirkung dieser Maßnahmen sollte nicht unterschätzt werden: Erfahrungsgemäß führt bereits die Ankündigung systematischer Erfassung zu einer deutlich erhöhten Compliance-Bereitschaft bei den Steuerpflichtigen.

Strukturelle Herausforderungen für die Finanzverwaltung

Dennoch identifiziert die DSTG erhebliche strukturelle Probleme, die einer erfolgreichen Umsetzung im Wege stehen. Das CARF-Framework wird die zu verarbeitenden Meldedaten um ein Vielfaches erhöhen und dabei gleichzeitig eine technische Komplexität mit sich bringen, die in der bisherigen Verwaltungspraxis unbekannt ist. DeFi-Protokolle, Cross-Chain-Transaktionen und Privacy Coins erfordern ein Spezialwissen, das in der Steuerverwaltung bisher nur vereinzelt vorhanden ist.

Verschärft wird diese Situation durch den demografischen Wandel in der öffentlichen Verwaltung. Die Finanzverwaltung verliert jährlich hunderte erfahrener Mitarbeiter durch Pensionierungen, während gleichzeitig die Attraktivität des öffentlichen Dienstes für junge Fachkräfte abnimmt. Die veraltete IT-Infrastruktur vieler Finanzämter kann moderne Blockchain-Analysetools nicht integrieren, und die notwendigen Verfahren für den automatischen Informationsaustausch mit 67 Partnerländern existieren noch nicht einmal in Ansätzen.

III. Auswirkungen auf die Steuerverwaltung

Die quantitative Dimension der Veränderung

Das Gesetz führt zu einer Veränderung der Arbeitsbelastung in der deutschen Steuerverwaltung.

Während bisher nur sporadische Kryptowerte-Fälle bearbeitet wurden – oft als Einzelfallprüfungen mit hohem Rechercheaufwand –, entstehen ab 2027 systematische Meldungen von allen relevanten Kryptowerte-Dienstleistern. Internationale Erfahrungen mit ähnlichen Transparenz-Initiativen zeigen, dass sich die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle um das Zehn- bis Zwanzigfache erhöhen kann.

Diese Zahlen sind nicht abstrakt, sondern haben direkte Konsequenzen für jeden einzelnen Arbeitsplatz in der Steuerverwaltung. Sachbearbeiter, die bisher gelegentlich mit einfachen Bitcoin-Transaktionen konfrontiert waren, müssen künftig komplexe DeFi-Protokolle verstehen, Cross-Chain-Transaktionen verfolgen und internationale Meldedaten auswerten. Betriebsprüfer benötigen forensische Fähigkeiten zur Blockchain-Analyse, und Veranlagungsbeamte müssen die steuerliche Behandlung von NFTs, Staking Rewards und Yield Farming beherrschen.

Qualitative Anforderungen und Kompetenzerweiterung

Die qualitativen Anforderungen gehen weit über eine bloße Mehrarbeit hinaus und erfordern eine grundlegende Neudefinition beruflicher Kompetenzen. Blockchain-Forensik bedeutet die Verfolgung von Transaktionen über multiple Wallets, Exchanges und sogar verschiedene Blockchain-Protokolle hinweg. Ein tiefgreifendes Verständnis dezentraler Finanzprotokolle (DeFi) wird zur Bewertung von Staking, Yield Farming, Liquidity Mining und NFT-Transaktionen unerlässlich.

Besonders herausfordernd ist der Umgang mit Privacy-Technologien. Mixing-Services, Privacy Coins und Zero-Knowledge-Proofs sind darauf ausgelegt, Transaktionen zu verschleiern – genau das Gegenteil dessen, was die Steuerverwaltung für eine ordnungsgemäße Besteuerung benötigt. Die internationale Koordination

mit 67 Partnerländern erfordert zudem neue Verfahren, gemeinsame Standards und nicht zuletzt Sprachkenntnisse für die Zusammenarbeit bei komplexen Fällen.

Realistischer Ressourcenbedarf

Die DSTG hat eine realistische Bedarfsanalyse erstellt, die weit über die im Gesetzentwurf veranschlagten Kosten hinausgeht. Für die personelle Ausstattung benötigen wir mindestens 500 zusätzliche Stellen in spezialisierten Einheiten. Diese Zahl ergibt sich aus der Notwendigkeit, in jedem Bundesland Kompetenzzentren für Kryptowerte-Sachverhalte aufzubauen und gleichzeitig die Grundausstattung aller Finanzämter zu stärken.

Die IT-Modernisierung erfordert Investitionen im mittleren zweistelligen Millionenbereich für professionelle Blockchain-Analysewerkzeuge, automatisierte Datenverarbeitung und die Integration internationaler Meldeverfahren. Hinzu kommen intensive Fortbildungsprogramme, die mindestens 2.000 Mitarbeiter zu Kryptowerte-Spezialisten ausbilden müssen. Der Aufbau von Kommunikationskanälen und gemeinsamen Verfahren mit 67 Partnerländern verursacht zusätzliche Kosten, die im Gesetzentwurf noch gar nicht berücksichtigt sind.

IV. Spezielle Problembereiche und innovative Lösungsansätze

Security Token und die Tokenisierung traditioneller Vermögenswerte

Ein besonders komplexer Problembereich sind Security Token und die zunehmende Tokenisierung traditioneller Vermögenswerte. Diese innovativen Finanzinstrumente fallen grundsätzlich unter die CARF-Meldepflichten, sofern sie über Kryptowerte-Dienstleister gehandelt werden, doch ihre steuerliche Einordnung ist hochkomplex und rechtlich noch nicht vollständig geklärt.

Eigenkapital-Token müssen wie Aktien nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 EStG behandelt werden, Fremdkapital-Token entsprechen Anleihen nach § 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG, und Sachleistungsansprüche fallen unter die §§ 22, 23 EStG als sonstige Einkünfte oder private Veräußerungsgeschäfte. Doch die Praxis zeigt zunehmend hybride Konstrukte, die sich nicht eindeutig in diese Kategorien einordnen lassen und völlig neue Bewertungsmethoden erfordern. Die Steuerverwaltung muss hier Pionierarbeit leisten, für die es international noch keine etablierten Standards gibt.

DeFi-Protokolle als technische Herausforderung

Dezentrale Finanz-Protokolle (DeFi) stellen die Steuerverwaltung vor völlig neue technische und rechtliche Herausforderungen. Yield Farming, Staking Rewards, Liquidity Mining und andere DeFi-Aktivitäten generieren kontinuierlich steuerrelevante Ereignisse, die bisher weder systematisch erfasst noch einheitlich bewertet werden können.

Die Bewertung und zeitliche Zuordnung dieser Transaktionen erfordert ein tiefgreifendes technisches Verständnis, das weit über traditionelle Steuerkenntnisse hinausgeht. Ein Liquidity Provider in einem dezentralen Exchange erhält beispielsweise kontinuierlich Rewards in verschiedenen Token, deren Wert sich sekundlich ändert und deren steuerliche Realisierung unklar ist. Gleichzeitig können dieselben Aktivitäten je nach technischer Implementierung völlig unterschiedliche steuerliche Konsequenzen haben.

V. Internationale Best Practices und messbare Erfolge

Lernen von den Besten: Internationale Erfolgsgeschichten

Die DSTG hat gemeinsam mit ihrer europäischen Dachorganisation Union of Finance Personnel in Europe (UFE) intensiv die Erfahrungen führender Steuerverwaltungen weltweit analysiert. Besonders erfolgreich sind dabei Länder, die frühzeitig auf moderne Technologie gesetzt und systematische Herangehensweisen entwickelt haben. Diese internationalen Beispiele zeigen nicht nur, was möglich ist, sondern auch, welche Investitionen für nachhaltigen Erfolg erforderlich sind.

Operation Hidden Treasure: Der amerikanische Weg zum Erfolg

Die US-amerikanische Steuerverwaltung (IRS) demonstriert eindrucksvoll die Möglichkeiten moderner Krypto-Enforcement-Strategien. Die 2021 gestartete "Operation Hidden Treasure" führte zu Beschlagnahmungen von 3,5 Milliarden US-Dollar in Kryptowerten, was bemerkenswerte 93 Prozent aller IRS-Beschlagnahmungen in jenem Fiskaljahr ausmachte. Dieser Erfolg war kein Zufall, sondern das Ergebnis einer systematischen, mehrjährigen Strategie.

Der amerikanische Erfolg basiert auf vier Säulen: Erstens wurden spezialisierte Criminal Investigation Units mit dedizierter Blockchain-Expertise aufgebaut, die ausschließlich an Kryptowerte-Fällen arbeiten. Zweitens investierte das IRS über 50 Millionen US-Dollar in eine intensive Technologie-Partnerschaft mit Chainalysis, dem weltweit führenden Anbieter von Blockchain-Analysewerkzeugen. Drittens etablierte man systematische Datenerfassung durch John Doe Summons für große Exchanges wie Coinbase, Kraken und Circle. Viertens sorgte eine verpflichtende Checkbox auf allen Steuerformularen seit 2020 für präventive Wirkung und erhöhte Selbstanzeigen.

Besonders beeindruckend ist die internationale Dimension der amerikanischen Strategie. Das IRS trainierte über 60 ukrainische Strafverfolgungsbehörden in Blockchain-Forensik und schuf damit ein Netzwerk internationaler Kooperation, das weit über bilaterale Abkommen hinausgeht. Diese ganzheitliche Herangehensweise zeigt, dass erfolgreiche Krypto-Enforcement nicht nur eine technische, sondern auch eine strategische und diplomatische Herausforderung ist.

Großbritannien: Systematische Verfolgung mit messbaren Resultaten

Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) hat über 6.000 Krypto-Betrugsfälle systematisch verfolgt und dabei einen methodischen Ansatz entwickelt, der international Beachtung findet. Mehrjährige Verträge mit Chainalysis im Wert von über 400.000 Britischen Pfund, spezialisierte Cybercrime-Teams und eine enge Kooperation mit anderen Behörden führten zur Beschlagnahmung von über 25 Millionen Pfund aus russischen Geldwäsche-Netzwerken.

Der britische Ansatz zeichnet sich durch seine Präzision aus. Anstatt breit angelegte Razzien durchzuführen, konzentriert sich HMRC auf gezielte, technologiegestützte Ermittlungen, die hohe Erfolgsquoten bei vergleichsweise geringem Aufwand erzielen. Diese Effizienz resultiert aus jahrelanger Erfahrung und kontinuierlicher Weiterentwicklung der verwendeten Tools und Verfahren.

Singapur: Präzision durch künstliche Intelligenz

Singapurs Monetary Authority (MAS) erreicht eine beeindruckende 95-prozentige Genauigkeitsrate bei der Erkennung verdächtiger Wallet-Aktivitäten. Diese Präzision ist das Ergebnis des "Veritas Framework" für erklärbare künstliche Intelligenz in Anti-Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierung-Compliance sowie

einer strategischen Partnerschaft mit TRM Labs bei der Aufklärung eines Geldwäsche-Falls im Wert von über drei Milliarden Singapur-Dollar.

Der singapurische Ansatz ist besonders interessant, weil er zeigt, wie auch kleinere Verwaltungen durch den intelligenten Einsatz von Technologie internationale Spitzenergebnisse erzielen können. Die Kombination aus regulatorischer Klarheit, technologischer Innovation und konsequenter Durchsetzung macht Singapur zum Vorbild für andere Finanzplätze weltweit.

Brasilien: Innovation aus eigener Kraft

Brasiliens Steuerverwaltung bewies, dass auch Eigenentwicklungen zu spektakulären Erfolgen führen können. Mit einem eigenständig entwickelten KI-Tool deckten brasilianische Steuerfahnder Krypto-Steuerbetrug im Wert von über 180 Millionen US-Dollar auf. Diese Erfolgsgeschichte zeigt, dass Innovation nicht zwangsläufig teure Technologie-Partnerschaften erfordert, sondern auch durch gezielten Kompetenzaufbau und kreative Problemlösungen entstehen kann.

Technologische Erfolgsfaktoren im internationalen Vergleich

Die Analyse internationaler Best Practices offenbart gemeinsame technologische Erfolgsfaktoren.

Moderne Blockchain-Forensik-Tools können mittlerweile über eine Million verschiedene digitale Assets über 43 verschiedene Blockchain-Protokolle hinweg verfolgen. KI-gestützte Pattern-Recognition-Systeme reduzieren die Erkennungszeit für illegale Aktivitäten um bis zu 75 Prozent, während Real-time Monitoring automatisierte Risiko-Scores für verdächtige Transaktionen berechnet.

Entscheidend ist dabei die internationale Vernetzung: Über 150 Behörden weltweit nutzen mittlerweile gemeinsame Analysewerkzeuge und tauschen Daten in Echtzeit aus. Diese globale Koordination macht es für Steuerhinterzieher zunehmend schwieriger, durch einfache Jurisdiktionswechsel der Verfolgung zu entgehen.

VI. Konkrete Forderungen und Umsetzungsstrategie der DSTG

Sofortige Maßnahmen: Der Weg aus der Krise

Die DSTG fordert eine Ressourcen-Garantie durch gesetzliche Verankerung zweckgebundener Mittel für mindestens 500 neue Stellen in spezialisierten Kryptowerte-Einheiten. Diese Stellen müssen bereits bis Ende 2025 ausgeschrieben und besetzt werden, um rechtzeitig vor Beginn der CARF-Datenerfassung einsatzbereit zu sein. Parallel dazu benötigen wir ein IT-Investitionspaket von mindestens 50 Millionen Euro für professionelle Blockchain-Analysewerkzeuge, die nahtlos in bestehende Verwaltungsverfahren integriert werden können.

Eine umfassende Schulungsoffensive muss intensive Fortbildungsprogramme für mindestens 2.000 Mitarbeiter zu Kryptowerte-Sachverhalten, DeFi-Protokollen und internationalen Meldeverfahren umfassen. Gleichzeitig sind detaillierte Anwendungshinweise für alle Kategorien digitaler Assets erforderlich, um Rechtssicherheit für Verwaltung und Steuerpflichtige zu schaffen. Der Aufbau direkter Kommunikationskanäle zu allen 67 CARF-Partnerländern ist ebenfalls unaufschiebbar.

Mittelfristige Strategie: Aufbau nachhaltiger Strukturen

Für den Zeitraum 2026 bis 2028 fordert die DSTG den systematischen Aufbau spezialisierter Kompetenzzentren in jedem Bundesland. Diese Zentren sollen nicht nur komplexe Einzelfälle bearbeiten,

sondern auch als Ausbildungsstätten für die kontinuierliche Kompetenzentwicklung in der Fläche dienen. KI-gestützte Datenanalyse und automatisierte Risikoerkennung nach internationalem Vorbild müssen Standard werden, nicht Ausnahme.

Der Aufbau forensischer Expertise für komplexe Mixing-Services und Privacy Coins ist ebenso erforderlich wie die Etablierung eines kontinuierlichen Branchendialogs mit der Krypto-Wirtschaft über praktische Umsetzungsfragen. Qualitätssicherung durch kontinuierliche Erfolgsmessung und Anpassung der Verfahren muss von Anfang an mitgedacht werden, um aus internationalen Erfahrungen zu lernen und eigene Fehler zu vermeiden.

Finanzierung: Investition in die Zukunft der Steuergerechtigkeit

Die im Gesetzentwurf veranschlagten Kosten sind bei weitem nicht ausreichend und ignorieren internationale Erfahrungen. Erfolgreiche Implementierungen in anderen Ländern zeigen eindeutig, dass die notwendigen Anfangsinvestitionen durch Mehreinnahmen bereits im ersten Jahr der vollständigen Umsetzung überkompensiert werden.

Die amerikanische Operation Hidden Treasure erzielte ein Return on Investment von über 1:50, und auch für Deutschland ist eine ähnliche Kosten-Nutzen-Relation durchaus realistisch. Wichtiger noch: Die Investition zahlt sich nicht nur fiskalisch aus, sondern stärkt nachhaltig das Vertrauen der ehrlichen Steuerzahler in die Gerechtigkeit des Systems. Jeder investierte Euro in moderne Krypto-Enforcement ist damit auch ein Euro für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Akzeptanz des Steuersystems.

VII. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die DSTG sieht im DAC 8-Umsetzungsgesetz eine exzellente Chance zur Modernisierung der deutschen Steuerverwaltung und zur Stärkung der Steuergerechtigkeit im digitalen Zeitalter. Die internationale Erfahrung zeigt eindeutig: Länder, die frühzeitig und entschlossen in moderne Technologie und spezialisierte Expertise investieren, erzielen nicht nur höhere Steuereinnahmen, sondern positionieren sich auch als vertrauenswürdige und innovative Standorte für legale Krypto-Aktivitäten.

Deutschland steht vor einer entscheidenden Weichenstellung. Entweder wir nutzen diese einmalige Chance und werden zum europäischen Vorreiter bei der digitalen Transformation der Steuerverwaltung, oder wir riskieren, dass auch das ambitionierteste Transparenzgesetz seine beabsichtigte Wirkung verfehlt. Die Beispiele aus den USA, Großbritannien, Singapur und anderen Ländern zeigen eindrucksvoll, dass systematische Ansätze und ausreichende Ressourcen zu messbaren und nachhaltigen Erfolgen führen.

Die Kosten der Untätigkeit sind dabei weitaus höher als die Investitionen in eine moderne, digital kompetente Steuerverwaltung. Jedes Jahr des Zögerns bedeutet entgangene Steuereinnahmen im dreistelligen Millionenbereich und einen weiteren Vertrauensverlust bei ehrlichen Steuerzahlern, die zu Recht fragen, warum innovative Finanzprodukte systematisch der Besteuerung entgehen.

Die DSTG fordert daher mit allem Nachdruck: Transparenz braucht Ressourcen. Ohne die notwendigen Investitionen in Personal, Technologie und Qualifikation wird selbst das beste Gesetz wirkungslos bleiben. Wir stehen bereit, diesen historischen Transformationsprozess konstruktiv zu begleiten und unsere Erfahrung einzubringen – aber nur mit den entsprechenden Rahmenbedingungen können wir

unseren Mitgliedern in der Steuerverwaltung und allen Steuerpflichtigen in Deutschland gerecht werden. Die Zeit des Handelns ist jetzt.