



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der
Richtlinie (EU) 2023/2226 („DAC 8-
Umsetzungsgesetz“) der Bundesregierung (BT-
Drs. 21/1937)
für die öffentliche Anhörung des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages
am 13. Oktober 2025



RECHTSPOLITIK
FÜR DEN DIGITALEN
FINANZSEKTOR

Prof. Dr.
Andreas Kerkemeyer

Fachbereich
Rechts- & Wirtschafts-
wissenschaften

Hochschulstraße 1
64289 Darmstadt

andreas.kerkemeyer@tu-
darmstadt.de

10. Oktober 2025



Inhalt

A. EINFÜHRUNG	3
B. DER UNIONSRECHTLICHE RAHMEN DES GESETZESVORSCHLAGS	4
I. REGELUNGSKONTEXT: VORARBEITEN DER OECD UND REGULIERUNG VON KRYPTOWERTEN DURCH DIE MiCAR	4
II. WESENTLICHE ZIELSETZUNGEN UND ZENTRALE REGELUNGEN DER DAC SOWIE DER DAC 8	5
III. VEREINBARKEIT DER DAC 8 MIT DEM PRIMÄRRECHT	6
C. „DAC 8-UMSETZUNGSGESETZ“	9
I. SYSTEMATIK DES GESETZES	10
II. UMSETZUNG DER RICHTLINIEN-VORGABEN	10
III. MEHRAUFWAND („BÜROKRATIE-ARGUMENT“)	11
IV. FRAGMENTARISCHER CHARAKTER DES REGULATORISCHEN ANSATZES	12
D. ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE	13



A. Einführung

Die zunehmende Akzeptanz und Verbreitung von Kryptowerten beschäftigt Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung und Wissenschaft seit mindestens einer Dekade. Der europäische und der deutsche Gesetzgeber waren in der jüngeren Vergangenheit in diesem Bereich sehr aktiv. So hat die Europäische Union (nachstehend: Union) mit der Verordnung über Märkte für Kryptowerte (Markets in Crypto-Assets Regulation, MiCAR)¹, ein umfassendes Regelwerk geschaffen, das (u.a.) die Emission von Kryptowerten sowie den Handel von Kryptowerten auf dem Sekundärmarkt betrifft. Die MiCAR reguliert den Primär- und Sekundärmarkt für Kryptowerte, klammert aber die steuerrechtliche Behandlung von Transaktionen mit Kryptowerten allerdings aus. Ebenso betrifft sie nicht das Steuerverfahren.

Die Erfassung von steuerrelevanten Daten zu Kryptowerten und deren Austausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten werden in der jüngsten Novelle der Amtshilfe-Richtlinie² vom 17. Oktober 2023³ behandelt. Der hier zu erörternde Gesetzesvorschlag der Bundesregierung dient der Umsetzung dieser Novelle.⁴ Die Amtshilfe-Richtlinie wird üblicherweise mit dem Akronym „DAC“ (für *Directive on Administrative Cooperation*) abgekürzt und die jeweiligen Fassungen der Richtlinie werden fortlaufend nummeriert.⁵ Die nunmehr siebte Novelle der Richtlinie firmiert deshalb vielfach als „DAC 8“. Da der Gesetzesvorschlag der Umsetzung der DAC 8 dient, wird er im Folgenden als „DAC 8-Umsetzungsgesetz“ bezeichnet.

¹ Verordnung (EU) 2023/1114 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über Märkte für Kryptowerte und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 1095/2010 sowie der Richtlinien 2013/36/EU und (EU) 2019/1937, ABl. L 150 v. 9.6.2023, S. 40.

² Richtlinie 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG, ABl. L 64 v. 11.3.2011, S. 1.

³ Richtlinie (EU) 2023/2226 des Rates vom 17. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung, ABl. L, 2023/2226, 24.10.2023.

⁴ BT-Drs. 21/1937, S. 1.

⁵ Stöber, DStR 2025, 1372, siehe auch BT-Drs. 21/1937, S. 34.



B. Der unionsrechtliche Rahmen des Gesetzesvorschlags

Der Gesetzesvorschlag der Bundesregierung ist maßgeblich unionsrechtlich beeinflusst⁶ und kann daher nur im Zusammenhang mit den Regelungen der DAC 8, insbesondere ihrer Zielsetzung(en) beurteilt werden. Als Mitgliedstaat der Europäischen Union (nachstehend: Union) ist die Bundesrepublik verpflichtet, die Richtlinienvorgaben binnen der gesetzten Frist (31. Dezember 2025, s. Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 DAC 8) sowie vollständig in das nationale Recht umzusetzen.

I. Regelungskontext: Vorarbeiten der OECD und Regulierung von Kryptowerten durch die MiCAR

Die Richtlinie ist vor dem Hintergrund der Standardsetzungsbemühungen der OECD zu sehen, mit denen ein Melderahmen für Kryptowerte geschaffen werden soll. Der Richtliniengeber selbst stellt DAC 8 in den Kontext der Vorarbeiten der OECD in diesem Bereich.⁷ Hingewiesen wird von ihm auf das Dokument „Crypto-asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard“⁸ aus dem Jahr 2022.⁹ Dem angesprochenen Dokument kommt jedoch, ebenso wie den ebenfalls in Bezug genommenen „International Standards for Automatic Exchange of Information in Tax Matters: Crypto-Asset Reporting Framework and 2023 update to the Common Reporting Standard“¹⁰ der OECD, keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Es handelt sich um so genanntes *soft law*. Auch wenn diesen Dokumenten keine rechtliche Verbindlichkeit zuteilwird, wird mit ihnen aber ein recht breit getragener Kompromiss zum Ausdruck gebracht, dem dementsprechend eine nicht unerhebliche faktische Steuerungswirkung zuteilwerden dürfte. Jedenfalls kann der Standard als Rechtserkenntnisquelle herangezogen werden.¹¹

Des Weiteren steht DAC 8 auch im Regelungskontext der MiCAR mit der Kryptowerte in der Union einer spezifischen Regulierung unterstellt wurden¹². Dieser Zusammenhang besteht vor allem auf einer rechtstechnischen Ebene: Die DAC 8 greift vielfach auf Begrifflichkeiten der MiCAR zurück, was zu einheitlichen Rechtsbegriffen und damit auch zu einer Kohärenz beiträgt, die über das jeweilige Regelwerk hinausreicht. Gleichwohl haben die beiden Rechtsakte unterschiedliche Schwerpunkte (schlagwortartig verdichtet kann man von „Finanzmarktregulierung

⁶ BT-Drs. 21/1937, S. 34.

⁷ Erwgr. 9 DAC 8.

⁸ Dieser ist unter https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_ab3a23bc/896d79d1-en.pdf abrufbar (Stand: 8. Oktober 2025).

⁹ Erwgr. 9 DAC 8.

¹⁰ Dieser ist ebenfalls unter https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_ab3a23bc/896d79d1-en.pdf abrufbar (Stand: 8. Oktober 2025).

¹¹ Erwgr. 9 DAC 8 spricht mit Blick auf die angeführten Standards von „Referenz“ und „Auslegung“, wobei beide in einem Alternativverhältnis stehen.

¹² Vgl. Erwgr. 4 f. MiCAR.

versus Amtshilfe in Steuersachen“ sprechen), sodass ein vollständig übereinstimmender (persönlicher und/oder sachlicher) Anwendungsbereich weder notwendig noch wünschenswert erscheint.

II. Wesentliche Zielsetzungen und zentrale Regelungen der DAC sowie der DAC 8

Das Ziel der DAC besteht ganz allgemein darin, die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Steuerverwaltung zu verbessern, um die Steuern ordnungsgemäß festzusetzen sowie Doppelbesteuerung zu vermeiden, auch weil letztere – so der Richtliniengeber von 2011 – zu „Steuerbetrug und Steuerhinterziehung Anlass gibt“.¹³ Ein zentrales Mittel ist ein intensivierter Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Vorgesehen ist sowohl ein Informationsaustausch auf Ersuchen einer Behörde (Art. 5 ff. DAC) als auch ein automatischer Datenaustausch bestimmter steuerrelevanter Daten zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten (Art. 8 ff. DAC).

Der automatische Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aber auch die Informationsübermittlung auf Ersuchen sind naturgemäß auf Informationen angewiesen, die Aufschluss über steuerlich relevante Sachverhalte geben. Zudem kann die Effektivität der Steuerverwaltung ganz allgemein durch Meldepflichten erhöht werden, etwa wenn Finanzintermediäre, wie Banken oder andere Finanzdienstleister, in die Pflicht genommen werden. Deswegen hat der Unionsgesetzgeber in den Art. 8aa ff. DAC auch Meldepflichten aufseiten von obersten Muttergesellschaften einer multinationalen Unternehmensgruppe bzw. anderen berichtenden Rechtsträgern (Art. 8aa DAC), Intermediären (Art. 8ab DAC)¹⁴ sowie Plattformbetreiber (Art. 8ac DAC) eingeführt. Dieser Kreis der meldepflichtigen Entitäten wird mit DAC 8 auf Anbieter von Krypto-Dienstleistungen noch einmal erweitert (Art. 8ad DAC). Art. 8ad Abs. 1 S. 1 DAC fordert von den Mitgliedstaaten, die meldepflichtigen Anbieter von Krypto-Dienstleistungen zur Erfüllung der Meldepflichten zu verpflichten und die vorgesehenen Sorgfaltspflichten (die der Identifikation der Kryptowert-Nutzer dienen) zu erfüllen. Die erhobenen Daten sind in dem von Abs. 3 vorgesehenen Umfang von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats automatisch mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats auszutauschen (Art. 8ad Abs. 2 DAC), mithin stehen Meldepflicht und Informationsaustausch in einem engen Zusammenhang. Diese Vorgaben werden im neuen Anhang VI der DAC näher spezifiziert.

¹³ Erwgr. 1 DAC. Anders die Tonalität in Erwgr. 1 DAC 8: „Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung stellen für die Union und auf globaler Ebene eine große Herausforderung dar.“

¹⁴ Zu diesem Begriff im Zusammenhang der DAC und zur Umsetzung im deutschen Recht *Gsödl/Tschatsch/Umlauff*, IStR 2020, 949 (953).



Die meldepflichtigen Anbieter von Krypto-Dienstleistungen („MELDENDEN ANBIETER VON KRYPTO-DIENSTLEISTUNGEN“, Art. 8ad Abs. 1 DAC) unterfallen in zwei Gruppen: Die Anbieter von Krypto-Dienstleistungen sowie die Kryptowert-Betreiber (Anhang VI Abschn. IV B. 3.). Die Gruppe der Anbieter von Krypto-Dienstleistungen wird im Einklang mit der MiCAR definiert: Erfasst werden die Anbieter von Krypto-Dienstleistungen nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 MiCAR (Anhang VI Abschn. IV B. 1.) Der Richtlinienggeber möchte aber auch Kryptowert-Betreiber erfassen (Anhang VI Abschn. IV B. 3.). Hierunter werden alle Anbieter von Krypto-Dienstleistungen verstanden, die nicht nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 MiCAR als solche gelten (Anhang VI Abschn. IV B. 2. und 1.). Geschaffen wird mit der Gruppe der Kryptowert-Betreiber also eine Auffangkategorie.

In beiden Fällen wird die Meldepflicht daran geknüpft, dass der Kryptodienstleister oder der Kryptowert-Betreiber „eine oder mehrere KRYPTO-DIENSTLEISTUNGEN anbietet, die TAUSCHGESCHÄFT für oder im Namen eines MELDEPFLICHTIGEN NUTZERS bewirken“ (Anhang VI Abschn. IV B. 3.), wobei als Tauschgeschäft sowohl der Tausch zwischen meldepflichtigen Kryptowerten und Fiat-Währungen als auch der Tausch zwischen meldepflichtigen Kryptowerten gilt (Anhang VI Abschn. IV C. 2.). Erforderlich ist insoweit nicht, dass es im konkreten Einzelfall zu einem Tauschgeschäft kommt. Es genügt, wenn derartige Leistungen von den Dienstleistern angeboten werden (abstrakte Betrachtungsweise). Der Rechtsbegriff des meldepflichtigen Nutzers wird ebenfalls in Anhang VI und dort in Abschn. IV D. näher geregelt. Diese Bestimmungen zeichnen sich durch ein hohes Maß an Komplexität aus. Im Kern geht es aber darum, dass eine Person Kryptowert-Nutzer, in einem Mitgliedstaat ansässig und nicht von der Meldepflicht ausgenommen ist (Anhang VI Abschn. IV. D. 1., 2. und 7.).

Meldepflichtige Transaktionen sind einerseits die (soeben bereits angerissenen) Tauschgeschäfte von Kryptowerten und andererseits jede Übertragung von Kryptowerten (Anhang VI Abschn. IV C. 1.). Voraussetzung ist in beiden Fällen, dass es sich um meldepflichtige Kryptowerte handelt. Dieser Begriff ist indes weit zu verstehen: Erfasst werden, abgesehen von einigen Ausnahmen (digitale Zentralbankwährungen, E-Geld und Kryptowerte, die nicht für Zahlungs- oder Investitionszwecke verwendet werden können), alle Kryptowerte (Anhang VI Abschn. IV A. 4.), wobei zu deren Definition auf die Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 MiCAR verwiesen wird (Anhang VI Abschn. IV A. 1.).

III. Vereinbarkeit der DAC 8 mit dem Primärrecht

Die DAC 8 entspricht nach einer summarischen Prüfung den Vorgaben des Primärrechts, insbesondere wahrt sie das kompetenzrechtliche Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie die grundrechtlichen Vorgaben, die (auch) der unionale Gesetzgeber zu beachten hat.

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verfügt die Union nur über die Kompetenzen, die ihr in den Verträgen übertragen wurden (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV). Der Richtlinienggeber stützt den Rechtsakt insbesondere



auf Art. 113 und 115 AEUV. Während Art. 113 AEUV eine unionale Gesetzgebungskompetenz für die Harmonisierung der indirekten Steuern umfasst, betrifft Art. 115 AEUV „Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken“. Da Art. 113 AEUV nur die indirekten Steuern betrifft, genannt werden dort (beispielhaft)¹⁵ Umsatzsteuern und Verbrauchsabgaben, kann die unionale Gesetzgebungskompetenz insoweit nicht für die direkten Steuern herangezogen werden.¹⁶ Erfasst werden über Art. 113 AEUV allein die Steuern, die auf eine Umwälzung von den Unternehmen auf die Verbraucher angelegt sind.¹⁷

In der Literatur sind mit Blick auf DAC 6¹⁸ verschiedentlich Zweifel an der unionalen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 115 AEUV angemeldet worden.¹⁹ Hier wurde insbesondere der fehlende Binnenmarktbezug des durch Meldepflichten für grenzüberschreitende Steuergestaltungen verfolgten Ziels der Bekämpfung der Steuerevasion konstatiert.²⁰ Der EuGH hat sich – soweit ersichtlich – bislang noch nicht explizit mit dieser Frage beschäftigt, sondern in der Rechtssache *Belgian Association of Tax Lawyers u. a.* die gesetzgeberischen Ziele von DAC 6, die auch das Funktionieren des Binnenmarktes umfassten, abstrakt wiedergegeben.²¹ Die Frage nach dem hinreichenden Binnenmarktbezug (die auch für Art. 113 AEUV zu beantworten ist)²² hängt letztlich davon ab, ob dieser allein bei Maßnahmen zu bejahen ist, die sich direkt auf den Binnenmarkt als solchen auswirken, oder aber auch arrondierende Regelungen erfassen kann. Diese Frage ist mit Blick auf Auskunftspflichten, die der Verhinderung der Steuervermeidung und Steuerhinterziehung dienen, bislang ungeklärt. Für die Annahme einer unionalen Kompetenz spricht die Beobachtung, dass uneinheitliche Meldepflichten in den Mitgliedstaaten zu steuerlichen

¹⁵ Vgl. *Seiler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 113 AEUV Rn. 31; *Waldhoff*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 113 AEUV Rn. 4.

¹⁶ *S. Seiler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 113 AEUV Rn. 32.

¹⁷ *Schenke*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV 2. Aufl. 2023, Art. 113 AEUV Rn. 11; *Seiler*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 85. EL Mai 2025, Art. 113 AEUV Rn. 33.

¹⁸ Richtlinie (EU) 2018/822 des Rates vom 25. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich des verpflichtenden automatischen Informationsaustauschs im Bereich der Besteuerung über meldepflichtige grenzüberschreitende Gestaltungen, ABl. L 139 v. 5.6.2018, S. 1.

¹⁹ *Stöber*, DStR 2025, 1372 (1376 f.).

²⁰ *Stöber*, DStR 2025, 1372 (1376 f.).

²¹ EuGH, Rs. C-623/22 (*Belgian Association of Tax Lawyers u. a.*), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 98; s. *Stöber*, DStR 2025, 1372 (1376 f.).

²² Die Maßstäbe sind indes nicht identisch: Art. 113 AEUV enthält einen „Notwendigkeitsmaßstab“ („soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen notwendig ist“) wohingegen Art. 115 AEUV „die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken“ fordert.



Verlagerungseffekten beitragen können.²³ Dies kann man dann als Problem für den Binnenmarkt auffassen, wenn man den uneinheitlichen Vollzug des Steuerrechts als solchen hierhin rechnet.

In jedem Fall sind die Vorgaben unionsrechtlich determiniert, was sich auch auf die Anwendung der grundrechtlichen Anforderungen auswirkt. Soweit keine überschießende Umsetzung erfolgt, ist der Umsetzungsgesetzgeber an die Grundrechtecharta (GRCh) und nicht an die Grundrechte des GG gebunden.²⁴ Es kann hier keine abschließende Bewertung der grundrechtlichen Fragen, die sich mit Blick auf die DAC 8 stellen, vorgenommen werden. Maßstäblich sind hier aufseiten der Nutzer von Kryptowerten vor allem Art. 7 GRCh, der die Achtung des Privat- und Familienlebens vorschreibt,²⁵ aber auch Art. 8 Abs. 1 GRCh (Schutz von personenbezogenen Daten) sowie aufseiten der meldepflichtigen Anbieter von Krypto-Dienstleistungen die Berufsfreiheit (Art. 15 Abs. 1 GRCh). Erwähnenswert ist, dass die mit DAC 8 verfolgten Ziele – „Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und Steuervermeidung“²⁶ – gewichtig sind. So sind die Verhinderung „aggressiver Steuerplanung und die Verhinderung der Gefahren von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung“ bereits vom EuGH als legitime Ziele, aufgrund derer die Grundrechte der GRCh eingeschränkt werden dürfen, anerkannt worden.²⁷ Die besondere Gewichtigkeit dieser Ziele, die der EuGH (soweit ersichtlich) bislang nicht festgestellt hat, ergibt sich nicht zuletzt aus der Überlegung, dass steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere wohlhabenden Personen offenstehen, was, im Falle der missbräuchlichen Ausnutzung, nachteilige Wirkungen auf die Akzeptanz des Steuersystems haben und sich damit sowohl direkt als auch indirekt auf die steuerlichen Erträge auswirken kann. Zudem erscheint das Eingriffsgewicht aufseiten der auskunftspflichtigen Stellen wie auch der durch die Auskunft Betroffenen nicht übermäßig hoch, da es sich (a) um Transaktionsdaten handelt, die zudem (b) nicht umfassend zu melden sind (Art. 8ad Abs. 3 und Anhang VI Abschn. II DAC). Das Eingriffsgewicht wie auch das Gewicht der verfolgten Ziele sprechen im Ergebnis dafür, von einem verhältnismäßigen Eingriff in die Grundrechte auszugehen.

Ein Blick in die Rechtsprechung zur DAC bestätigt dieses Ergebnis: Der Gerichtshof hat zwar die Unterrichtungspflichten, die für Rechtsanwälte auf der Grundlage von Art. 8ab Abs. 5 DAC gegenüber

²³ Der EuGH stellt die Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung in einen Zusammenhang mit dem Binnenmarkt. So formuliert EuGH, Rs. C-623/22 (Belgian Association of Tax Lawyers u. a.), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 107: „Hinzuzufügen ist, dass bei einer anderen Auslegung von Art. 8ab Abs. 5 der geänderten Richtlinie 2011/16 und der Befugnis der Mitgliedstaaten, die Meldepflicht durch die Unterrichtungspflicht zu ersetzen, die Gefahr der Schaffung von Verzerrungen zwischen Mitgliedstaaten bestünde, da eine weite Ausübung dieser Befugnis in Form der Einbeziehung von Berufen, die einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen, aber nicht vor Gericht auftreten, durch einige Mitgliedstaaten dazu führen könnte, dass potenziell aggressive Steuerplanungstätigkeiten in ihr Hoheitsgebiet verlagert und dadurch die Wirksamkeit und Einheitlichkeit der Bekämpfung von Steuervermeidung und Steuerhinterziehung im Binnenmarkt auf Unionsebene beeinträchtigt werden.“

²⁴ Zu den Maßstäben des BVerfG siehe BVerfGE 152, 152 (171 ff, Rn. 49 ff.).

²⁵ Vgl. EuGH, Rs. C-623/22 (Belgian Association of Tax Lawyers u. a.), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 121 ff.

²⁶ Erwgr. 2 DAC 8, s. auch Erwgr. 1 DAC 8.

²⁷ EuGH, Rs. C-623/22 (Belgian Association of Tax Lawyers u. a.), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 141 mwN.



Drittintermediären galten, die nicht ihre Mandanten waren, für unwirksam erklärt.²⁸ Darüber hinaus hat er sich aber an den Meldepflichten aufseiten der (anderen) Intermediäre mit Blick auf grenzüberschreitende Steuergestaltungen im Ergebnis nicht gestört.²⁹ Auch wenn die im Rahmen der DAC 8 etablierten Regelungen andere Fallgestaltungen betreffen, sind sie doch strukturell mit denjenigen, die für Intermediäre im Falle von grenzüberschreitenden Steuergestaltungen gelten, vergleichbar. Zudem lässt sich überlegen, ob die Meldepflicht mit Blick auf Steuergestaltungsmodelle einen gravierenderen Eingriff in die Grundrechte darstellt als die Übermittlung bestimmter transaktionsbezogener Daten, da sie erhebliche Rückschlüsse zulässt. Dementsprechend spricht vieles dafür, dass der Gerichtshof auch die Meldepflichten, die mit siebten Novelle der DAC neu statuiert werden, im Ergebnis als verhältnismäßige Grundrechtseingriffe einstufen wird.

C. „DAC 8-Umsetzungsgesetz“

Intendiert wird von der Bundesregierung eine „1:1-Umsetzung“³⁰ der Richtlinie. Die Bundesregierung möchte also mit dem von ihr vorgelegten Gesetzentwurf die Vorgaben umsetzen, die von der DAC 8 vorgegeben sind, hierbei aber nicht über die Richtlinienvorgaben hinausgehen.

Rechtstechnisch wird dies durch ein Gesetz bewerkstelligt, mit dem ein neues „Stammgesetz“ – das Kryptowerte-Steuertransparenz-Gesetz (KStTG) – geschaffen werden soll.³¹ Dieses Gesetz dient der Umsetzung wesentlicher Bestimmungen der DAC 8.³² Des Weiteren werden andere Gesetze durch das DAC 8-Umsetzungsgesetz modifiziert.³³ Es erfolgt also keine Umsetzung „aus einem Guss“. Dementsprechend ist auf die gewählte gesetzliche Systematik näher einzugehen, wenn man die Frage beantworten möchte, ob der gewählte Ansatz den unionsrechtlichen Vorgaben Rechnung trägt (I.). Im Anschluss daran wird die konkrete Umsetzung der Richtlinien-Vorgaben thematisiert (II.) und näher auf das „Bürokratie-Argument“ eingegangen (III.). Abschließend wird auf den (notwendigerweise) fragmentarischen Charakter des gesetzgeberischen Ansatzes, der im Wesentlichen Finanzdienstleister in die Pflicht nimmt, hingewiesen (IV.).

²⁸ EuGH, Rs. C-694/20 (Orde van Vlaamse Balies u.a.), ECLI:EU:C:2022:963 Rn. 59; bestätigt und konkretisiert in EuGH, Rs. C-623/22 (Belgian Association of Tax Lawyers u. a.), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 116 ff.

²⁹ EuGH, Rs. C-623/22 (Belgian Association of Tax Lawyers u. a.), ECLI:EU:C:2024:639 Rn. 121 ff.

³⁰ BT-Drs. 21/1937, S. 42.

³¹ BT-Drs. 21/1937, S. 5, 43.

³² BT-Drs. 21/1937, S. 43.

³³ BT-Drs. 21/1937, S. 5.



I. Systematik des Gesetzes

Die vom Gesetzgeber gewählte Vorgehensweise ist grundsätzlich geeignet, die mit DAC 8 verfolgten Ziele zu erreichen und erweist sich auch insgesamt als „stimmig“, insbesondere bestehen gegen die Aufspaltung in unterschiedliche Gesetze keine durchgreifenden Bedenken.

Die DAC 8 überlässt es den mitgliedstaatlichen Gesetzgebern, wie die Vorgaben rechtstechnisch umgesetzt werden. Insbesondere macht sie keine Vorgaben mit Blick auf die gesetzliche Systematik, sondern verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 2 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 DAC 8). Mithin ist der nationale Gesetzgeber mit Blick auf die rechtstechnische Ausgestaltung solange frei, wie er nicht die Vorgaben und Ziele der Richtlinie beeinträchtigt. Der EuGH hat schon früh festgestellt, dass die Mitgliedstaaten „verpflichtet sind, innerhalb der ihnen nach Art. 189 EWGV belassenen Entscheidungsfreiheit die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit (effet utile) der Richtlinien unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen.“³⁴ Mit anderen Worten: das Ziel der Richtlinie ist zu erreichen.³⁵

Diese Grenzen werden vom Gesetzentwurf eingehalten, da nicht ersichtlich ist, dass die vorgesehene Aufspaltung der Richtlinienumsetzung auf unterschiedliche Bundesgesetze das Vorhaben einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinienvorgaben beeinträchtigt. So scheint die Annahme plausibel, dass über die Schaffung eines neuen Stammgesetzes die notwendige Aufmerksamkeit für die neue rechtliche Materie sichergestellt werden kann. Dass zudem Regelungen anderer Gesetze mit angepasst werden, ist der Zielerreichung ebenfalls nicht grundsätzlich abträglich.

II. Umsetzung der Richtlinien-Vorgaben

Die Ziele der Richtlinie werden mit dem „DAC 8-Umsetzungsgesetz“ gewahrt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die zuvor bereits näher analysierten Meldepflichten, die den Anbietern von Krypto-Dienstleistungen und den Kryptowert-Betreibern auferlegt werden.

Zu den meldepflichtigen Entitäten zählt der Entwurf des KStTG in § 2 Abs. 1 die Kryptowerte-Dienstleister (Nr. 1) sowie die Kryptowerte-Betreiber (Nr. 2). Erforderlich ist in beiden Fällen eine gewisse Verbindung zum deutschen Hoheitsgebiet, was allerdings bereits in Anhang VI Abschn. I A. DAC vorgezeichnet ist. Die Kryptowerte-Dienstleister

³⁴ EuGH, Rs. 48/75 (Royer), ECLI:EU:C:1976:57 Rn. 69/73.

³⁵ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 288 AEUV Rn. 28.



werden unter Rückgriff auf die Legaldefinition der Anbieter von Kryptowerte-Dienstleistungen nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 15 MiCAR definiert (§ 1 Abs. 10 KStTG-E). Zudem wird mit dem Rechtsbegriff der Kryptowert-Betreiber in § 1 Abs. 9 KStTG-E eine weitere Kategorie von Verpflichteten geschaffen, die als Auffangkategorie fungiert. Beides entspricht den Vorgaben der DAC 8. Auch mit Blick auf den sachlichen Anwendungsbereich der Meldepflichten werden die Vorgaben des Unionsrechts eingehalten. So ergibt sich die Meldepflicht selbst aus § 9 KStTG-E. Hiernach haben die Anbieter jährlich die in § 11 genannten Informationen über zu meldende Nutzer an das Bundeszentralamt für Steuern zu melden (§ 9 Abs. 1 S. 1 KStTG-E). Die Bestimmung des Bundeszentralamts für Steuern als zuständiger Behörde für die Meldungen (vgl. auch § 16 KStTG-E) entspricht dem Konzept der DAC 8, das auf eine Konzentration der Informationen bei einer mitgliedstaatlichen Behörde setzt (einheitlicher Ansprechpartner). Der Umfang der Meldepflichten richtet sich hingegen nach § 11 KStTG-E. Diese Vorgaben sind komplex, dürften sich aber innerhalb des Rahmens bewegen, der von der DAC 8 vorgezeichnet wurde.

Auch wenn eine abschließende Beurteilung der Meldepflichten, die sowohl die grundrechtlich geschützten Positionen der Anbieter von Krypto-Dienstleistungen als auch die Nutzer von meldepflichtigen Kryptowerten betreffen, hier nicht erfolgen kann und soll, gilt es doch daran zu erinnern, dass insoweit die Grundrechte der GRCh maßstäblich sind. Ebenfalls gilt es darauf hinzuweisen, dass mit der Meldepflicht gewichtige Gemeinwohlziele verfolgt werden und das Eingriffsgewicht nicht besonders hoch sein dürfte.

III. Mehraufwand („Bürokratie-Argument“)

Da mit dem Gesetzentwurf keine überschießende Richtlinienumsetzung erfolgt, resultieren aus der Umsetzung der Richtlinie keine Mehrkosten für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung, die über das Maß hinausgehen, das auch in anderen Mitgliedstaaten zu erwarten ist. Damit wird nicht in Abrede gestellt, dass das Umsetzungsgesetz Mehrkosten und Mehraufwand aufseiten der Verwaltung, der erfassten Intermediäre und (mittelbar) der Nutzer von meldepflichtigen Kryptowerten nach sich ziehen wird und hierüber rechtspolitisch gestritten werden kann. So kann etwa rechtspolitisch näher darüber diskutiert werden, ob die Meldepflicht auch auf Kryptowert-Betreiber ausgeweitet werden sollte, weil hierüber auch Entitäten erfasst werden, die nicht den MiCAR-Regularien unterliegen. Es wird hier allein darauf hingewiesen, dass mit der Umsetzung der DAC 8 in das deutsche Recht im europäischen Vergleich keine Mehrkosten erzeugt werden. Mithin kann das „Bürokratie-Argument“ hier nur schwerlich gegenüber dem deutschen Gesetzgeber in Stellung gebracht werden. Darüber hinaus ist anzumerken, dass mit der Proliferation von Kryptowerten das Bedürfnis nach einer effektiven steuerlichen Erfassung und Veranlagung wächst. Dies ist nicht zuletzt ein Gebot der Gleichbehandlung.



IV. Fragmentarischer Charakter des regulatorischen Ansatzes

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung verfolgt, auch da er an die Systematik der DAC 8 anknüpft, letztlich einen fragmentarischen Ansatz. Denn die Meldepflichten werden nicht denjenigen auferlegt, die Kryptowerte halten bzw. transferieren. Vielmehr werden diejenigen Finanzdienstleister in Anspruch genommen, auf die typischerweise für die Abwicklung der Transaktionen mit Kryptowerten zurückgegriffen wird.

In der rechtspolitischen Bewertung dieses Ansatzes sollte man sich bewusst machen, dass dieser mit Limitationen einhergeht. Denn jeder Ansatz, der nicht an diejenigen anknüpft, die unmittelbar an einer Transaktion beteiligt sind, sondern Finanzdienstleister oder Finanzintermediäre in Anspruch nimmt, kann zu regulatorischen Lücken führen. Dies ist auf dem „klassischen“ Finanzmarkt meist nicht der Fall, denn die Beteiligten sind vielfach auf bestimmte Finanzdienstleister/Finanzintermediäre angewiesen, wenn sie Finanzinstrumente erwerben oder veräußern möchten. Im Bereich der dezentralen Finanzanwendungen, bei denen Intermediäre nicht zwingend erforderlich sind, liegen die Dinge hingegen anders. Dementsprechend besteht für die Inhaber von Kryptowerten die Möglichkeit, sich im Ergebnis der Meldepflicht zu entziehen, indem sie bei ihren Transaktionen nicht auf die Anbieter von Krypto-Dienstleistungen oder Krypto-Betreiber zurückgreifen.

Naturgemäß wird die rechtspolitische Bewertung dieses Zustandes unterschiedlich ausfallen, auch weil hier unterschiedliche Prämissen mit Blick auf dezentrale Finanzanwendungen „durchschlagen“ werden. Für die rechtspolitische Diskussion scheinen aber zwei Punkte bemerkenswert: Erstens ist mit Blick auf Finanztransaktionen der Rückgriff auf Intermediäre und Finanzdienstleister für den administrativen Vollzug vorteilhaft, weil diese in aller Regel professionelle Marktakteure sind und über einen gewissen organisatorischen Unterbau verfügen. Von daher ist dieses Vorgehen bereits aus pragmatischen Gründen angezeigt. Dies führt aber, zweitens, dazu, dass der Ansatz mit Blick auf dezentrale Finanzanwendungen im Ergebnis selektiv wirkt, also eben keine flächendeckende Meldung der steuerrechtlich relevanten Transaktionsdaten erreicht wird. Möchte man dies durch eine Ausweitung des Kreises der Meldepflichtigen ändern, bestehen indes rechtspraktische Hürden, die von der Ermittlung der Personen, die Zugriff auf den jeweiligen Token im dezentralen Netzwerk haben, bis zur Durchsetzung der Meldepflicht gegenüber den identifizierten Personen reichen. Eine Extension will also wohlüberlegt sein, auch weil sie übertriebene Erwartungshaltungen wecken könnte.

Darüber hinaus wäre in dem Fall, in dem sich ein mitgliedstaatlicher Gesetzgeber dazu entschließt, den Kreis der Meldepflichtigen auszudehnen, auch eingehend zu erörtern, inwieweit die DAC 8 vereinheitlichend Vorgaben



statuiert, also ob sie voll-, teil- oder mindestharmonisierend ist³⁶. Dies ist einzelnormbezogen zu beurteilen.³⁷ Diese Frage kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Allerdings spricht einiges dafür, insoweit von einer Mindestharmonisierung auszugehen, die den Mitgliedstaaten weitere Gestaltungsspielräume belässt. Hierfür ist nicht entscheidend, dass es sich um eine Richtlinie und nicht um eine Verordnung handelt. Denn auch Richtlinien können vollharmonisierende Vorgaben beinhalten. Entscheidend ist vielmehr die Struktur der Richtlinie. Die DAC ist letztlich darauf ausgelegt, dass bestimmte steuerrelevante Daten zwischen den zuständigen Finanzbehörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Die Meldepflichten sind erst später hinzugekommen und zahlen auf das soeben skizzierte Ziel ein. Diese gesetzliche Systematik spricht in der Summe dafür, mit Blick auf die Meldepflichten von einer Mindest- oder Teilharmonisierung auszugehen, die den Mitgliedstaaten Spielräume belässt. Schließlich verhindern zusätzliche Meldepflichten in einem Mitgliedstaat nicht den (automatischen) Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Freilich ändert dies nichts an den soeben beschriebenen Herausforderungen.

D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Die DAC 8 dient der Steuergerechtigkeit, indem sie auch mit Blick auf Kryptowerte umfassende Meldepflichten aufseiten der Anbieter von Krypto-Dienstleistungen und aufseiten der Kryptowert-Betreiber statuiert. Während die Kompetenzgrundlage in den Verträgen streitig diskutiert werden dürfte, sind die grundrechtlichen Maßstäbe geklärt: Zur Anwendung kommen mit Blick auf DAC 8 und nicht überschießende nationale Umsetzungsgesetze die Grundrechte der GRCh. Eine summarische Prüfung der Bestimmungen ergab keine durchgreifenden kompetenz- oder grundrechtlichen Bedenken gegenüber den Meldepflichten unter der DAC 8.

2. Mit Blick auf die intendierte „1:1-Umsetzung“ der DAC 8 in das deutsche Recht bestehen keine durchgreifenden Bedenken, weil der Bundesgesetzgeber so seinen unionsrechtlichen Pflichten nachkommt. Zugleich wird auf diese Weise eine einheitliche Belastung der wirtschaftlichen Akteure innerhalb des Binnenmarktes sichergestellt. Der Bundesgesetzgeber kann dementsprechend schwerlich für den entstehenden Mehraufwand kritisiert werden.

³⁶ Siehe hierzu etwa *Micklitz/Rott*, in: Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Werkstand: 63. EL Mai 2025, § 53 Rn. 30 ff.

³⁷ BVerfGE 152, 216 (246 f., Rn. 78).

3. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie die DAC 8 selbst nehmen die Finanzdienstleister in Anspruch, über die typischerweise Kryptowert-Transaktionen abgewickelt werden. Hierfür sprechen gewichtige Gründe, wie etwa die Erhöhung der Effektivität der Steuerverwaltung sowie der Umstand, dass die auf diese Weise Verpflichteten regelmäßig über die gewünschten Informationen verfügen und sie aufgrund ihres Organisationsgrades zeitnah übermitteln können. Allerdings ist dieser Ansatz notwendigerweise ein fragmentarischer, da in der Welt der dezentralen Finanzanwendungen Intermediäre für das Tätigen von Transaktionen mit Kryptowerten nicht zwingend erforderlich sind. Möchte man dem durch eine (weitere) Extension der Verpflichteten begegnen stellen sich indes einige Fragen, nicht zuletzt diejenige nach der Reichweite der Harmonisierung durch die DAC.