

Rudolf Hickel

Stellungnahme zur „Öffentlichen Anhörung zu Fragen der Bekämpfung der Steuerhinterziehung“ durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags am 7. Juli 2010 in Berlin

Steuerhinterziehung effizient und effektiv bekämpfen: Die internationale, die EU-bezogene sowie die nationale Ebene

1. Steuerhinterziehung: Auf Dauer verlieren auch die derzeit noch unkooperativen Länder

Der entscheidende Startschuss zur „Eindämmung des schädlichen Steuerwettbewerbs“ zwischen Staaten ist durch die Mustervereinbarung über einen zwar in unterschiedlicher Intensität geregelten Austausch relevanter Steuerinformationen im Rahmen der Doppelbesteuerungsabkommen durch die OECD (Art. 26) gegeben worden. Allerdings haben sich einerseits frühzeitig Probleme bei der Identifikation der Staaten bzw. einzelner Steueroasengebiete, in den die Steuerhinterziehung betrieben wird, gezeigt. Andererseits haben sich etliche Länder formal zum OECD-Kodex bekannt. Jedoch sind die staatlich-internen Bedingungen durch klare gesetzliche Regelungen und funktionsfähige staatliche Finanzbehörden nicht ausreichend geschaffen worden. Vor allem wird beim Informationsaustausch meistens die minimalistische Variante genutzt: Statt automatischer Informationsweitergabe müssen unter restriktiven Bedingungen Anfragen aus dem Land des vermuteten Steuerhinterziehers gestellt werden. Unter dem Regime weiterhin vorherrschender Intransparenz konnten darüber hinaus neue Umgehenspfade sowie Verschleierungstechniken durchgesetzt werden.

Einem Lernprozess vergleichbar lässt sich erkennen, dass jedoch die negativen Erfahrungen dazu genutzt worden, die Maßnahmen zur Steuerehrlichkeit zwischen den Staaten auf der Ebene der

OECD, der EU und in den Nationalstaaten wie Deutschland weiterzuentwickeln. So ist die OECD der Aufforderung auf dem G-20-Gipfel im April 2009 in London gefolgt und hat schwarze bzw. graue Listen von Staaten, die überhaupt nicht und nur unzureichend zur Kooperation bereits sind, vorgelegt.

Auch auf der Ebene der EU ist beispielsweise zum 1. Juli 2005 mit der EU-Zinsrichtlinie über die OECD-Standards hinaus ein Informationsaustausch zu bestimmten Kapitalerträgen zwischen ihren Mitgliedsländern vereinbart worden. Allerdings wurde diese Lösung durch die Ausnahme von zwei Ländern, die sich durch die Einführung eines Quellensteuerverfahrens dem Kontrollsystem entziehen konnten, aufgeweicht. Darüber hinaus hat die EU erkannt, dass der groß angelegte Betrug bei der Umsatzbesteuerung im innergemeinschaftlichen Handel

über sog. Karussellgeschäfte bekämpft werden muss. In Deutschland sind ebenfalls Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerbetrug vor allem unter Ausnutzung nicht voll bzw. nur teilweise kooperativen Staaten ausgebaut worden. Dazu gehört die Aberkennung von steuermindernden Instrumenten bei deutschen Unternehmen, die in unkooperativen Staaten Geschäftsbeziehungen pflegen.

In Deutschland sind mit dem „Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz“ einige Maßnahmen zur Verhinderung von Steuerbetrug auf den Weg gebracht worden.

Grundsätzlich sollten bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung zwei Ebenen unterscheiden werden. Auf der staatlich institutionellen Ebene geht es national und international darum, durch die Herstellung von Transparenz über steuerrechtlich relevante Informationen den Steuerbetrug zu verhindern. Dadurch werden die jeweiligen Steuereinzugsinstanzen in die Lage versetzt, Missbrauch aufzudecken, um damit die strafrechtliche Verfolgung zu ermöglichen. Durch die verdichtete Information entdeckt zu werden, soll (präventiv) den potenziellen Steuerhinterzieher von der Tat abhalten. Diese Abschreckungswirkung reicht jedoch nicht aus. Zum anderen muss vielmehr am (Fehl-)Verhalten der steuerumgehenden Akteure angesetzt werden. Die Steuerhinterziehungsakteure, die Unternehmer sowie die Privathaushalte, müssen wissen, dass sie im Tatfall bestraft werden. Diese präventive Wirkung wird durch geltende Straffreiheit im Falle der Selbstanzeige maßgeblich verletzt (§ 371 AO). Einerseits lässt dieses Institut der Selbstanzeige Manipulationen zu. Andererseits wird dadurch das allgemeine Vertrauen in das Steuersystem belastet. Im Kampf gegen den Missbrauch von Steueroasen ist die Behandlung des Steuerhinterziehers als Täter unerlässlich. Die Bekämpfung der Steuervermeidung sollte über den Zwang zur informationellen Kooperation der Staaten hinaus mikroökonomisch, also verhaltensorientiert fundiert werden.

Um Steuerhinterziehung in großem Maßstab zu verhindern, müssen also die diese zulassenden Staaten ebenso wie diejenigen, die diese Angebote nutzen, zum veränderten Verhalten gezwungen werden. Steueroasen-Länder müssen lernen, dass die erzielten Mehreinnahmen nicht auf Dauer zu halten sind. Dieses Nullsummenspiel ist nicht tragfähig. Denn Staaten können es nicht hinnehmen, dass ihnen die aus der ökonomischen Wertschöpfung begründeten und gesetzlich fixierten Einnahmen vorenthalten werden. Je mehr durch Steueroasen auf die Verweigerung von Einnahmen in den Steuerentstehungsländern gesetzt werden sollte, umso stärker wird allein schon wegen des Verlustes an Steuereinnahmen und damit der Belastung der öffentlichen Haushalte der Druck, diese Steueroasen auszutrocknen.

Ökonomisch, politisch und vor allem fiskalisch geht die Rechnung der Länder, die sich zur Steuerhinterziehung anbieten, nicht auf. Denn dadurch entsteht auch eine schwere Belastung der für den Welthandel erforderlichen internationalen Kooperation.

2. Den Kampf gegen die Steuerhinterziehung weltweit intensiveren: Die Handlungsebenen OECD, EU, Deutschland

2.1. Handlungsebene der OECD: Die Transparenz erhöhen

Die bisherige Politik mit dem OECD Mustervertrag für Doppelbesteuerungsabkommen hat durchaus positiv gewirkt.: Für die Besteuerung relevante Informationen müssen (besonders bei Bankgeschäften) auf Ersuchen ausländischer Behörden auch dann dem anfragenden Staat zur Verfügung gestellt werden, wenn keine strafrechtlichen Ermittlungen eingeleitet werden sind. Ersatzweise zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen zwei Staaten wird das „Tax Information Exchange Agreement“ (TIRA) anerkannt. Seit dem G-20 Gipfel in London im April 2009 gibt es die bereits erwähnten Ländertypen: Schwarze Länder sind dem Abkommen nicht beigetreten. Graue Länder akzeptieren den Kodex, sorgen jedoch nicht für eine ausreichende innerstaatliche Umsetzung durch entsprechende Steuergesetze und effiziente Finanzbehörden.

Die bisherige Praxis legt allerdings auch mehrere Unzulänglichkeiten des derzeitigen Systems offen, die dringlich abzubauen sind. Dazu werden exemplarisch folgende Vorschläge unterbreitet:

- Das Musterabkommen der OCED sieht drei Instrumente der Informationsgewinnung vor: auf Anfrage, automatische Mitteilungen, spontane Mitteilungen. Anstatt der minimalistischen Praxis ist die Nutzung des automatischen Informationsaustauschs zwischen den Staaten zur Aufdeckung von Steuerhinterziehung festzulegen. In einem ersten Schritt sollten zumindest die Voraussetzung einer Anfrage erleichtert werden. Heute müssen oftmals beim Auskunftsersuchen genaue Angaben zur Person, zum betroffenen Zeitraum sowie dem steuerlichen Zweck gemacht werden. Damit wird selbst das Instrument der Abfrage stumpf.
- An- und Abfragen müssen auch ohne konkreten Verdacht in einem für Steuerhinterzieher verdächtigen Land zugelassen werden. Mit dieser „Fishing Expedition“ lassen sich zufallsbedingt Vergehen frühezeitig aufspüren. Allein die Erwartung, dass es zu dieser Art von Anfrage kommen könnte, erhöht die Bereitschaft zur Schaffung durchgängiger Transparenz.
- In den Ländern auf der grauen sowie schwarzen Liste müssen zügig Vorgaben zur Umsetzung der innerstaatlichen Schaffung von Transparenz über Steuerausländer hergestellt werden. Dazu gehören die Schaffung klarer Steuergesetze sowie die Sicherstellung von verantwortlichen Finanzbehörden. Dadurch wird auch der viel zu wenig fundierten Aufhebung des Status Steueroase, den es nach der ersten Veröffentlichung der schwarzen Liste in 2009 gegeben hatte, entgegengewirkt. Nach nur fünf Tagen deren Bekanntgabe wechselten die zuvor schwarzen Staaten Costa Rica, Malaysia, die Philippinen sowie Uruguay auf die graue Liste. Auch fällt die derzeit geltende Liste der Länder auf der grauen Liste, die also die OECD-Standards akzeptieren, jedoch für deren innerstaatliche Realisierung zu

wenig getan haben, erstaunlich kurz aus. Am 23. 6. 2010 wurden nur noch 14 Länder gezählt.

- Generell sollte den Ländern, die sich dem OECD-Kodex unterziehen, erlaubt sein, gegenüber effektiv nicht kooperierenden Ländern die wechselseitigen Geschäftsbeziehungen einzuschränken bzw. zu verbieten. Beispielsweise sollte eine Bank in einem Land auf der weißen Liste die Nutzung von Niederlassungen im unkooperativen Land untersagt bzw. die Tätigkeit deren Banken etwa in Deutschland verboten werden können.

2.2. Handlungsebene EU: Zinsrichtlinie komplettieren und innergemeinschaftlichen Umsatzbetrag bekämpfen

Der EU muss im Zuge der Bekämpfung der Steuerhinterziehung auf zwei Ebenen ihre eingeleiteten Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung intensivieren: Die für alle EU-Länder sowie alle Einkommensarten aus Geldvermögen anzuwendende EU-Zinsrichtlinie sowie die Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs im Rahmen der innergemeinschaftlicher Umsätze zwischen den Mitgliedsländern.

- Mit ihrer **Zinsrichtlinie**, die zum 1. Juli 2005 zum Einsatz gekommen ist, hat sich die EU verpflichtet, über die OECD-Standards hinaus einen „automatischen Informationsaustausch über bestimmte Kapitalerträge“ definitiv zu gewährleisten. Diese Informationsverpflichtung ist bisher nur von 25 EU-Ländern übernommen worden. Österreich und Luxemburg entziehen sich (noch) der Zinsrichtlinie. Als Kompromiss realisieren diese Länder für einen Übergangszeitraum ein anonymes Quellensteuerverfahren (ab derzeit 20%, ab 1.11.2010 35% auf Zinseinkünfte). Das Ende der Übergangszeit hängt davon ab, wann EU-Abkommen mit fünf europäischen Drittstaaten abgeschlossen sein werden (Liechtenstein, Schweiz, Andorra, Monaco und San Marino).

Folgende Maßnahmen zur Komplettierung dieses Systems zur Sicherung der Besteuerung von Kapitaleinkünften sind dringlich:

- Österreich und Luxemburg müssen zügig ihre steuerlich belastende Sonderrolle in der EU aufgeben. Durch die für alle EU-Länder einheitlich geltende Zinsrichtlinie sollte das Signal gesetzt werden, dass die EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Einrichtungen und Regierungskonferenzen bereit ist, konsequent die Voraussetzungen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu schaffen.
- Die Zinsrichtlinie sollte in einem weiteren Schritt auf die oben genannten fünf europäische Drittstaaten ausgeweitet werden.
- Die Zinsrichtlinie wird auf Stiftungen und Versicherungen sowie auch auf Erträge aus Aktien und anderen Wertpapieren übertragen bzw. ausgeweitet.

- Eine weitere steuerpolitisch dringliche Aufgabe ist die Bekämpfung des **Umsatzsteuerbetrugs** im innergemeinschaftlichen Handel. Durch den Binnenmarkt einerseits sowie der mangelnden Anpassung des Systems der Mehrwertsteuer nach dem Prinzip des Herkunftslandes der Waren andererseits hat der Steuerbetrug bei innergemeinschaftlichen Umsätzen enorm zugenommen. Netzwerkartig organisierte „Umsatzsteuerkarussells“ beispielsweise für Handys und Autos dienen dem Steuerbetrug. Auch beim Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (CO₂) kommt es zu umfangreichen Betrugsfällen. Wie durch Abhören von Telefongesprächen im Fall der Deutschen Bank bekannt geworden ist, gehören zur „bandenmäßigen“ Organisation auch Beschäftigte dieses Instituts.

Auf der Basis der im Dezember 2008 verabschiedeten Richtlinie sowie der dazu vorgelegten Mitteilung zur intensiven Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs hat die EU mit der neuen Richtlinie 2009/69/EU die Kontrollen bei der Einfuhr durch die Einführung obligatorischer Informationen und Nachweise für die Befreiung von der Einfuhrumsatzsteuer bei Einfuhren mit anschließender innergemeinschaftlicher Lieferung verbessert. Diese Änderungsrichtlinie muss ab dem 1. Januar 2011 in nationales Recht umgesetzt werden.

Die beste Lösung ist die Einführung eines Reserve-Charge-Verfahrens, das Deutschland fordert und derzeit nicht allgemeine Zustimmung findet. Mit diesem Verfahren wird die Umsatzsteuerschuld vom leistenden Unternehmen auf den unternehmerischen Leistungsempfänger bzw. die die Leistung empfangende juristische Person verlagert. Auch durch die Meldungen der innergemeinschaftlichen Dreiecksgeschäfte würde bei der Besteuerung das realistische Ist-Prinzip hergestellt. Schließlich ließe sich der administrative Aufwand für die am Umsatz beteiligten Akteure reduzieren. Immerhin hat der ECOFIN-Rat eine neue Richtlinie angeregt, die fakultativ und befristet die Anwendung des „Reserve-Charge-Verfahrens“ zulässt.

2.3. Handlungsebene Deutschland: Beschränkung von unkooperativen Staaten, Abschaffung der Straffreiheit bei Selbstanzeige, Optimierung der Steuerverwaltung

Auf der nationalen Ebene geht es zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung vor allem um die Umsetzung der globalen und EU-bezogenen Vorgaben. Handlungsbedarf, der durch eine Revision des „Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz“ aufgegriffen werden sollte, gibt es in folgenden Bereichen:

Bekämpfung der Manipulation mit der Mehrwertsteuer bei innergemeinschaftlichen Umsätzen: Zentrale Aufgabe ist die Bekämpfung der Manipulationen bei der Mehrwertsteuer und einzelnen Verbrauchssteuern durch organisierte Netzwerke. Die Steuerausfälle werden mit einem dreistelligen Millionenbetrag geschätzt. Ein richtiger Schritt ist hierbei die Umsetzung neuer Verfahren bei der Umsatzsteuerhebung, die seit dem 1. Juli 2010 in Deutschland gilt. Durch die

damit angestrebte Erweiterung der Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers wird die Manipulation zumindest erschwert.

Wie der Mehrwertsteuerbetrug unter Beteiligung von Bankangestellten, die innerhalb des kriminellen Netzwerkes aktiv sind, betrieben wird, zeigt der Fall Deutsche Bank. Durch abgehörte Telefongespräche wurde deutlich, wie beim Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten Manipulationen durchgeführt worden sind. Im Ausland wurden große Mengen an CO₂-Lizenzen gekauft. Beim Import ist die Umsatzsteuer weder deklariert noch abgeführt worden. Danach haben die Verschmutzungsrechte den Eigentümer mit der Berechnung der Mehrwertsteuer mehrfach gewechselt. Die letzte Firma in dieser Kette hat schließlich die Lizenz wieder ins Ausland exportiert und damit die bei der Einfuhr fällige, jedoch nicht bezahlte Umsatzsteuer durch den Staat erhalten. Die dadurch erzielten Erträge sollen innerhalb des Netzes verteilt worden sein.

Sicherlich wäre dieses „Umsatzsteuerkarusell“ mit CO₂-Lizenzen nach der Gesetzesänderung vom 1. Juli 2010 in Deutschland deutlich erschwert gewesen. Bei dem bestehenden Umsatzsteuerregime innerhalb der EU muss endlich das bereits angesprochene „Reserve-Charge-Verfahren“ für alle EU-Länder durchgesetzt werden. Deutschland sollte die durch die EU zugestandene Chance nutzen, dieses Verfahren zeitlich befristet anwenden zu dürfen, nutzen und ein effizientes Verfahren testen, um auch die anderen EU-Staaten davon zu überzeugen.

Nationalstaatliche Regelungen zur Stärkung der OECD- Standards gegen Steuerhinterziehung: Zu überprüfen sind in Deutschland einzusetzende Instrumente, mit denen vor allem die echten, also nicht nur formal die OECD-Bedingungen erfüllenden Länder steuerpolitisch diskriminiert werden.

- Soweit Länder die OECD-Standards nicht erfüllen und auf eine Selbstverpflichtung zur Herstellung der innerstaatlichen Erfassung der Besteuerung verzichten, sollten diese als unkooperative Staaten bzw. Gebiete auch genannt und behandelt werden.
- Auf den inländischen Finanzmärkten sollte Bankinstituten aus nicht kooperativen Staaten die Wahrnehmung von Geschäften untersagt werden.
- Auch deutsche Bankinstitute mit Einrichtungen in den nicht kooperativen Staaten sollten streng auf ihre Zulassung in Deutschland überprüft werden.
- Erträge aus Wertpapieren (Dividenden, Zinsen) sowie Lizenzabgaben, die aus Deutschland in nicht kooperative Staaten fließen, sollten mit einer Quellensteuer bis zu 50% belastet werden.

Abschaffung der Strafverfolgung bei Selbstanzeige: Nach § 370 der Abgabenordnung ist die Steuerhinterziehung eine Straftat, bei der eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe droht. In besonders schweren Fällen kann die Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren ausgeweitet werden. § 371 AO regelt dagegen den Verzicht auf die Strafverfolgung durch Selbstanzeige.

Wenn der Täter/die Täterin der Finanzbehörde vor der Entdeckung der Steuerhinterziehung von sich aus Besteuerungsgrundlagen nachreicht und die betrogene Steuer nachbezahlt, wird von der Strafe abgesehen.

Erst durch den Handel mit CD-Dokumenten haben die Selbstanzeigen rapide zugenommen. Anfang Juli gab es knapp 22 Tsd. Selbstanzeigen, die 1,5 Mrd. € zusätzliche Steuereinnahmen ausgelöst haben. Hier zeigt sich, dass nicht moralische Einsicht, sondern die drohende Entdeckung als Steuerhinterzieher zur Selbstanzeige geführt hat. Bei diesem Verhaltensmuster ist es nicht angemessen, durch Straffreiheit „eine Brücke zur Steuerehrlichkeit“ zu bauen. Dieses Institut der Selbstanzeige sollte ersatzlos aus der Abgabenordnung gestrichen werden: Strafrechtliche Prinzipien wie Rücktritt und tätige Reue können diese Sonderbehandlung nicht rechtfertigen. Diese komplette Freistellung von der Strafverfolgung sanktioniert am Ende nur den gezielt betriebenen Steuerbetrug. Damit wird auch eine extrem pointierte Sonderstellung im Strafrecht hergestellt. Während die Verkäuferin die ein Minimaldelikt begeht, mit der fristlosen Entlassung rechnen muss, wird bei Steuerbetrug die Reue anerkannt. Im Rahmen eines Kosten-Nutzenmodells mit Eintrittswahrscheinlichkeiten lohnt sich das Kalkül auf die Wahrscheinlichkeit einer straffreien Nachdeklaration. Es ist schlichtweg fiskalisch opportunistisch, wenn der Staat diese Sonderrolle mit den später eingeholten Steuereinnahmen zu rechtfertigen versucht. Der Preis dieser Einnahmenerzielung beim Staat ist die Reduktion an Steuergerechtigkeit. Übrigens wird derzeit trotz des § 371 AO munter Steuerhinterziehung weiter betrieben. Ja, es sind neue Instrumente erfunden worden. Deshalb kommt es darauf an, die neuen Tricks zur Steuerhinterziehung, bei denen mit Verjährung kalkuliert wird, abzuschaffen. Damit wird Steuerehrlichkeit auch gegenüber den Beziehern von Arbeitseinkommen, die im Quellenverfahren besteuert werden, hergestellt. Der Kompromiss, eine zusätzliche Strafsteuer von 5 % auch die hinterzogenen Steuern zu erheben, ist keine Alternative zur Abschaffung des Instituts der Selbstanzeige.

Stärkung der Steuerverwaltung: Beim Steuereinzug in Deutschland gilt es zwei Fehlentwicklungen abzustellen: Zum einen fehlt es an Personal und technischen Mitteln um die komplexen Methoden des Steuerbetrugs aufzudecken. Nach Angaben der Arbeitgeber im Rahmen ihrer Personalbedarfsrechnung (PersBB) fehlen im Veranlagungsdienst bundesweit etwa 2 700 Beschäftigte, in der Betriebsprüfung über 3 000 und in der Steuerfahndung bundesweit über 330. Dabei finanziert sich erfolgreiches Personal in den Finanzämtern über die Vermeidung des Steuerbetrugs durch Mehreinnahmen zum Teil selbst. Zum anderen werden Beschäftigte gelegentlich auch zum zurückhaltenden Umgang mit Steuerhinter-

ziehen und zu überprüfende Unternehmen von Oben – auch ohne formelle Dienstanweisung - verpflichtet. Gegen diese Fehlentwicklungen muss entschieden vorgegangen werden.

Die unterschiedliche Intensität der Verfolgung von Steuerhinterziehung zwischen den Bundesländern führt – auch über den **Länderfinanzausgleich** vermittelt - zu Benachteiligungen. Ein Bundesland, das mit entsprechend ausreichendem Personal gegen Steuerbetrug vorgeht, wird am Ende fiskalisch doppelt bestraft: Vergleichsweise höhere Personalausgaben stehen zusätzlichen Steuereinnahmen gegenüber, die am Ende in den Länderfinanzausgleich fließen und weniger intensiv gegen Steuerbetrug operierenden Ländern nützen. Auch deshalb sollte ist die Einführung einer **Bundessteuerverwaltung** ernsthaft geprüft werden. Durch Skaleneffekte ließen sich auch administrative Kosten einsparen.

Juli 2010