

**Stellungnahme von Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland und Tax Justice Network für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11. November 2019**

**Zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Pflicht zur Mitteilung grenzüberschreitender Steuergestaltungen“ - Bundesrat-Drucksache 489/19**

**Markus Meinzer & Christoph Trautvetter, 8. November 2019<sup>1</sup>**

### **Problembeschreibung und Bewertung des Vorschlags**

Aus rein ökonomischer Sicht waren die Anreize bisher relativ klar – aggressive Steuervermeidung lohnt sich. Für den Steuerberater – weil er an der dafür nötigen Beratung verdient, ohne bei einer Aberkennung des vorgeschlagenen Modells durch die Finanzverwaltung zu haften. Und für die meistens sehr wohlhabenden Steueroptimierer und Unternehmen – weil sie im schlimmsten Fall die vermiedenen Steuern nachzahlen mussten. Lediglich die Verzugszinsen von 6% wirkten in der aktuellen Niedrigzinsphase wie eine Strafe.

Trotzdem ist es ein viel wiederholter Mythos, dass im Prinzip alle Steuervermeider sind. Zum einen haben die meisten Menschen und Unternehmen strukturell weniger Möglichkeiten Steuern zu vermeiden, weil ihre Steuern direkt vom Lohn abgezogen werden oder sie ein für die Betriebsprüfer leicht überschaubares, nationales Geschäftsmodell haben. Zum anderen zahlen die meisten Steuerzahler mehr oder weniger freiwillig die geschuldeten Steuern und sowohl Steuerzahler<sup>2</sup> als auch Investoren<sup>3</sup> vermeiden bewusst riskante, aggressive Steuervermeidungsmodelle. Auch der allergrößte Teil der Steuerberater arbeitet ohne neue Vermeidungsmodelle zu entwickeln oder zu vermarkten. Es ist eine kleine Gruppe von Steuerzahlern und Steuerberatern, die ganz bewusst aggressive Steuervermeidung betreiben und damit einen ungerechten und für Gesellschaft und den fairen Wettbewerbsvorteil erlangen. Nicht zuletzt die Enthüllungen der LuxLeaks und Panama Papers sowie die EU-Beihilfefälle haben dies deutlich gezeigt.

---

<sup>1</sup> Rückmeldungen und Kommentare zur Stellungnahme erbeten unter [christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:christoph.trautvetter@netzwerk-steuergerechtigkeit.de) oder [markus@taxjustice.net](mailto:markus@taxjustice.net). Einige Passagen der Stellungnahme sind wörtliche Übersetzungen aus der Methode des Index der Konzernsteuerwüsten, den das Tax Justice Network im Mai 2019 veröffentlicht hat (<https://www.corporatetaxhavenindex.org/PDF/13-Reporting-Tax-Avoidance-Schemes.pdf>).

<sup>2</sup> In Großbritannien versammeln sich immer mehr dieser Unternehmen unter dem Siegel des Fair Tax Mark (<https://fairtaxmark.net/>).

<sup>3</sup> Beispielsweise fordern in der Global Reporting Initiative eine Vielzahl von Investoren weniger riskante Steuerpraktiken und mehr Transparenz (<https://www.globalreporting.org/information/news-and-press-center/Pages/tax-transparency-investors.aspx>).

Vor diesem Hintergrund verfolgt eine Mitteilungspflicht für Steuergestaltungen mehrere Ziele:

1. Sie ermöglicht der Steuerverwaltung, Lücken oder Unklarheiten im Steuerrecht schneller zu erkennen und zu beseitigen;
2. Sie ermöglicht der Steuerverwaltung, eine bessere Risikoorientierung bei der Steuerprüfung und damit eine zielgerichtete Verwendung der knappen Kapazitäten.
3. Sie verringert den Anreiz aggressive Steuergestaltung anzuwenden, weil sich das Entdeckungsrisiko erhöht.
4. Sie verringert den Anreiz aggressive Steuergestaltung anzubieten, weil sich das Risiko von Reputationsschäden erhöht und die möglichen Gewinne aus diesen Gestaltungen dadurch reduziert, dass sie schneller erkannt und verhindert werden können.

Die USA haben 1984 erstmals verbindliche Offenlegungsregeln eingeführt, und mehrere Länder, darunter auch EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland, Portugal) sowie Kanada, Südafrika, Südkorea und Israel haben mittlerweile nachgezogen. Einige Länder wie z.B. Polen haben die EU-Richtlinie bereits Anfang 2019 auch für nationale Gestaltungsmodelle umgesetzt. Der vorliegende Gesetzesvorschlag überträgt die bereits 2018 beschlossene EU-Richtlinie in nationales Recht. Anhand von allgemein beschriebenen und weitgefassten Kennzeichen sollen demnach grenzüberschreitende Steuergestaltungen von den Intermediären mitgeteilt werden. Gleichzeitig wird eine Abteilung beim Bundeszentralamt für Steuern geschaffen, die solche Steuergestaltungen zentral aus- und bewertet. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Der Gesetzesvorschlag hat aber zwei wesentliche Schwächen. Zum einen sind nur auf Deutschland bezogene Steuergestaltungen, anders als schon lange vor der EU-Richtlinie geplant und von vielen Seiten gefordert, nicht erfasst. Zum anderen sind die vorgesehen Strafen von 25.000€ unzureichend und sollten variabel an die Größe der Unternehmen oder den potenziellen Steuerschaden angepasst werden. Darüber hinaus sollte der Vorschlag verbessert werden, indem:

1. Eine regelmäßige Berichtspflicht vom BZSt und vom BMF gegenüber dem Parlament über Anzahl, Art und Qualität der eingegangenen Mitteilungen hinzugefügt wird.
2. Die Steuerverwaltung über den Gesetzesvorschlag hinaus zu einer besseren nationalen und europäischen Zusammenarbeit bei der Bewertung von Steuergestaltungsmodellen befähigt werden.
3. Eine geeignete Lösung entwickelt wird, wie Nutzer erkennen können ob von ihnen verwendete Steuergestaltungen bereits mitgeteilt wurden und sie ggf. parallel zu den Intermediären verpflichtet eine Mitteilung zu gewährleisten.
4. Eine engere Rückbindung der Mitteilungspflichten an den Ausweis und die Erklärung von unsicheren Steuerpositionen in der handelsrechtlichen Bilanz zu gewährleisten.

## **Weitergehende Vorschläge zur Stärkung zur Verhinderung von aggressiver Steuergestaltung durch die Steuerverwaltung**

Wichtigstes Ziel der Einführung einer Mitteilungspflicht für Steuergestaltungen ist es, die Steuerverwaltung in die Lage zu versetzen Lücken in der Steuergesetzgebung und schädliche Steuergestaltung schnell zu erkennen und effektiv zu beseitigen. Angesichts der großen individuellen Anreize für aggressive Steuergestaltung und der in unzähligen Skandalen belegten Kreativität und Skrupellosigkeit der Steuervermeidungsindustrie und einzelner Steuerzahler, sind hier weitergehende Maßnahmen dringend nötig.

### **Nationale Steuergestaltung einbeziehen**

Die Einbeziehung von Steuergestaltungen ohne grenzüberschreitende Elemente, also mit ausschließlichem Inlandsbezug, wurde bereits vor der Initiative der EU-Kommission ausgiebig diskutiert. Bereits 2014 forderte der Bundesrat eine Regelung sowohl für nationale als auch grenzüberschreitende Gestaltungen, ein von Rheinland-Pfalz eingebrachter Vorschlag wurde 2018 durch die Finanzministerkonferenz gebilligt und auch im Referentenentwurf vom Januar 2019 waren nationale Steuergestaltungen noch enthalten. Beispielsweise durch die Differenz der gewerbesteuerlichen Hebesätze oder bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer ist davon auszugehen, dass es rein nationale Gestaltungsmodelle in bedeutendem Umfang gibt. Diese sollten in die Mitteilungspflicht einbezogen werden, auch weil dadurch mögliche Abgrenzungsprobleme und Ungleichbehandlung beseitigt werden.

### **Berichtspflicht gegenüber dem Gesetzgeber ergänzen**

Die EU-Richtlinie sieht eine Überprüfung der Relevanz der Kennzeichen für mitteilungspflichtige Steuergestaltungen alle 2 Jahre vor. Der Regierungsentwurf erweitert dazu die Regelung zur Auskunft gegenüber der Europäischen Kommission in Bezug auf den automatischen Informationsaustausch. Darüber hinaus sollte aber das BMF und mittelbar das BZSt verpflichtet werden gegenüber dem deutschen Bundestag mindestens jährlich über Anzahl, Art und Qualität der eingegangenen Mitteilungen Bericht zu erstatten.

### **Auswertung durch das BZSt**

Der Gesetzesvorschlag sieht vor aus Einzelplan 8 (BMF) beim BZSt spezialisiertes Fachpersonal für die Auswertung der Mitteilungen zur Verfügung zu stellen und auch statistisch-mathematische sowie volkswirtschaftliche Auswertungen zum Steuerausfallrisiko oder zu den unternehmens- bzw. branchenspezifischen Effekten einer Steuergestaltung durchzuführen und künstliche Intelligenz für die Erstbewertung von Mitteilungen einzusetzen. Dabei wird von Mitteilungen im fünfstelligen Bereich ausgegangen. Dies ist zunächst begrüßenswert. Darüber hinaus muss aber zum einen die Zusammenarbeit mit und der Austausch zwischen den Länderfinanzbehörden und zum anderen die europäische Zusammenarbeit bei der strategischen und systematischen Bewertung von Steuerrisiken verbessert werden.

## **Risikobereitschaft verringern**

Die Einführung einer Mitteilungspflicht erhöht das Entdeckungsrisiko von aggressiver Steuergestaltung und verringert dadurch deren potenziellen Wert. Dafür muss aber für eine effektive Umsetzung gesorgt werden und das Risiko sollte für Investoren deutlich erkenntlich gemacht werden.

### **Strafen**

Der Regierungsentwurf sieht Strafen von bis zu 25.000€ vor. Die Bestrafung erfolgt nach dem Opportunitätsprinzip, ermöglicht also eine Umsetzung mit Fingerspitzengefühl. Insbesondere sollte durch eine gezielte Bestrafung der wirklich problematischen Fälle vermieden werden, dass ein unverhältnismäßiger Anreiz entsteht möglichst viel und auch irrelevante Sachverhalte zu melden. Eine solche gezielte Bestrafung vorausgesetzt, ist das vorgesehene Strafmaß angesichts der in Frage stehenden steuerlichen Auswirkungen einzelner Gestaltungsmodelle völlig unzureichend. Vielmehr sollte sich die Strafe variabel z.B. nach dem zu erwartenden Steuerausfall richten.

### **Kontrollpflicht der Nutzer**

Die EU-Richtlinie 2018/822/EU verpflichtet in erster Linie die Intermediäre zur Mitteilung, eine darüber hinausgehende Pflicht für die Nutzer ist jedoch nicht ausgeschlossen. Nutzer sind nach dem Regierungsentwurf bereits in einer beschränkten Anzahl von Fällen, insbesondere dann, wenn die Intermediäre der Verschwiegenheitspflicht unterliegen und der Nutzer sie nicht davon entbindet, zur Mitteilung verpflichtet. Außerdem müssen sie die Verwendung von registrierten Steuergestaltungen in ihrer Steuererklärung angeben. Es ist zu erwarten, dass viele Steuergestaltungen in Grauzonen konzipiert werden, die so ausgelegt werden oder von bestimmten Intermediäre so interpretieren werden, dass sie nicht unter die Mitteilungspflicht fallen. Um dieses Risiko zu mindern, sollte ergänzend für die Nutzer eine parallele Mitteilungspflicht oder zumindest eine Kontrollpflicht eingeführt werden. Diese Art von doppelter Verpflichtung existiert beispielsweise in den Vereinigten Staaten. Nutzer sollten dazu, z.B. über eine öffentliche Datenbank von Steuergestaltungen, in die Lage versetzt werden, bereits registrierte Steuergestaltungen zu erkennen.

### **Ausweis von unsicheren Steuerpositionen in der Bilanz**

Die International Financial Reporting Standards, an die sich die meisten multinationalen Unternehmen in ihren Konzernabschlüssen halten, verlangen bereits die Angabe von unsicheren Steuerpositionen im Jahresabschluss (IAS 12, „uncertain tax positions“). Dabei spielt die Entdeckungswahrscheinlichkeit explizit keine Rolle und es ist zu prüfen inwieweit die Möglichkeit besteht, dass die Steuerbehörden bei voller Kenntnis eine Steuerposition ablehnen würden. In den USA ist darüber hinaus eine Berichtspflicht über unsichere Steuerpositionen über einem Grenzwert (aktuell \$10 Millionen) gegenüber den Steuerbehörden vorgesehen. Über die Global Reporting Initiative fordert eine Vielzahl von Investoren weniger riskante Steuerpraktiken und mehr Transparenz zu steuerlichen Risiken. Diese Berichtspflichten und deren Umsetzung sollte im Rahmen der Mitteilungspflichten integriert und gestärkt werden.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Tax Justice Network ist eine parteiunabhängige, internationale, nicht-gewinnorientierte Forschungseinrichtung mit Rechtssitz in Großbritannien, die auf Steuervermeidung und Steueroasen spezialisiert ist.

Mehr Informationen: [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net); [www.corporatetaxhavenindex.org](http://www.corporatetaxhavenindex.org) ;  
[www.financialsecrecyindex.com](http://www.financialsecrecyindex.com)

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer\*innen und –verwalter\*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungsoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: [info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de](mailto:info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Homepage: [www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de](http://www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de)

Blog: [www.blog-steuergerechtigkeit.de](http://www.blog-steuergerechtigkeit.de)

**Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:**

Transparency International Deutschland  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft  
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)  
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung  
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft  
Global Policy Forum

MISEREOR  
Oxfam Deutschland  
Attac Deutschland  
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik  
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)