

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Steuerumgehung und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ (Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz – StUmgBG)

Drucksache 18/11132

20.03.2017

Die Stellungnahme bezieht sich im Folgenden nur auf Artikel 1 des Gesetzentwurfes und, soweit im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerumgehung erforderlich, auf Artikel 3. Die den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes folgenden Rechtsanpassungen bleiben unkommentiert.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und
Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Artikel 1

Nummer 2

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Streichung von § 30a aus der Abgabenordnung (AO) als längst überfälligen Schritt zur Beseitigung eines strukturellen Vollzugsdefizits. Trotz dessen, dass durch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) die ungerechtfertigte Schutzwirkung des sog. steuerlichen Bankgeheimnisses über die Jahre schon stark zurückgedrängt wurde, erkannte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hierin wiederholt ein Instrument, das die Durchsetzung von Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes behindert. Auch die Gesetzesbegründung verweist diesbezüglich auf eine mehr als zwölf Jahre alte Verfassungsgerichtsentscheidung. Dies zeigt, dass es neben höchstrichterlicher Rüge und langjähriger Kritik einschlägiger Fachleute auch eines breiten öffentlichen Drucks bedurfte, um diesen „Hemmschuh“ für den gleichmäßigen Vollzug der Steuergesetze aus dem Weg zu räumen.

Nummer 3

Buchstabe a

Die Regelungen des neuen Absatz 1a in § 93 AO zu den nun erstmals möglichen Sammelauskunftsersuchen sind sowohl für die Finanzverwaltung einerseits, wie auch für die Steuerpflichtigen und die um Auskunft ersuchten Personen andererseits, klarstellend und verhältnismäßig. Mit Absatz 1a wird auch tatsächlich sichergestellt, dass die Finanzverwaltung zu offensichtlich steuererheblichen Sachverhalten entsprechende Auskunftsersuchen stellen darf. Andererseits bietet die Voraussetzung des Satzes 2, wonach auch unterhalb des strafrechtlichen Anfangsverdachts konkrete Anhaltspunkte vorliegen müssen, Gewähr dafür, dass dennoch nicht auf's Geratewohl Auskünfte eingeholt werden dürfen. Dies stellt sicher, dass eine haltlose Denunziation die Finanzverwaltung nicht bereits zu einem Auskunftsersuchen berechtigt. Umgekehrt muss die Finanzverwaltung nicht erst annähernd alle Sachverhalte kennen, die sie gerade auch durch das Auskunftsbegehren selbst in Erfahrung zu bringen trachtet. Im Interesse eines möglichst reibungslosen Verfahrens ist auch positiv



zu würdigen, dass § 93 Absatz 1 Satz 3 hierbei nicht anzuwenden ist. Dadurch ist die Finanzverwaltung nicht gehalten, erst abzuwarten, ob die Beteiligten sich konstruktiv und in Erfolg versprechender Weise an der Sachverhaltsaufklärung beteiligen.

Fragwürdig erscheint allerdings die in der Begründung des Gesetzes formulierte Anforderung, dass der bei der Auskunftsperson entstehende Ermittlungsaufwand „insbesondere zu dem von den Ermittlungen zu erwartenden fiskalischen Ertrag“ in einem angemessenen Verhältnis stehen muss. Dies kann sich gegebenenfalls im Vorhinein nicht oder nur mit großer Unsicherheit ermessen lassen und kann dann bei ansonsten vorliegenden konkreten Anhaltspunkten im Zweifelsfall zu einem Unterlassen des Auskunftersuchens führen. Wir schlagen deshalb vor, den betreffenden Halbsatz aus der Begründung zu streichen, um die Gesetzesanwendung nicht unnötig durch Schwierigkeiten bei der Auslegung zu erschweren.

Buchstabe b

Die Klarstellung, dass Auskunftersuchen auch in solchen Fällen zulässig sind, bei denen nicht nur die Erhebung von Steuern sondern auch Rückforderungsansprüche im Mittelpunkt der Untersuchung stehen, ist zu begrüßen.

Die neugeschaffene Abrufbefugnis zur Ermittlung des Sachverhalts, ob in Deutschland ansässige Steuerpflichtige über Konten oder Depots im Ausland verfügen können, stellt eine wichtige Ergänzung für die Handlungsmöglichkeiten der Finanzverwaltung dar. Zwar wird hierdurch eine Umgehung der Steuerpflicht nicht von vornherein verhindert, aber die potentielle Entdeckungsfähigkeit steigt.

Als längst überfällig ist die Erweiterung des Kontenabrufverfahrens für jene Fälle zu bewerten, in denen die Steuerfahndung hierdurch bei der Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle Unterstützung erfährt.

Nummer 4

Mit der Erweiterung von § 93b AO durch den neuen Absatz 1a werden die Kreditinstitute verpflichtet, neben den bisher schon vorzuhaltenden Kontostammdaten, speziell für die Finanzverwaltung auch die Steueridentifikationsmerkmale aller Verfügungsberechtigten an einem Konto sowie weiterer hieran wirtschaftlich Berechtigter in den Datensätzen auszuweisen. Diese Zusammenführung der Daten erleichtert und beschleunigt die Sachverhaltsaufklärung für die ermittelnden Finanzbehörden.

Nummer 5

Bereits heute sind Steuerpflichtige nach § 138 AO gehalten die Gründung und den Erwerb von Betrieben im Ausland der Finanzverwaltung mitzuteilen. Gleiches gilt auch für die Beteiligung an ausländischen Personengesellschaften bzw. die Aufgabe oder Änderung dieser Beteiligung. Auch der Erwerb unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen ist anzuzeigen, wenn dieser 10 bzw. 25 Prozent des Kapitals oder Vermögens oder aber den Wert von 150.000 Euro überschreitet. Dem Gesetzentwurf zu Folge soll die Meldepflicht künftig bereits ausgelöst werden, wenn die Summe der mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen 10 Prozent übersteigt. Zur Erleichterung der steuerlichen Bewertung soll daneben künftig auch die Art der wirtschaftlichen Aktivität des ausländischen Betriebs mitgeteilt werden. Insoweit sind die avisierten neuen Schwellenwerte und Mitteilungen über die Art des Geschäftsbetriebs im Interesse einer erhöhten Transparenz für die deutsche Finanzverwaltung zu begrüßen.



In diesem Sinne ist es auch folgerichtig, dass mit der Neufassung des Absatzes 3 auch dem Steuerpflichtigen nahestehende Personen bei der Betrachtung der wirtschaftlichen und steuerlichen Sachverhalte miteinbezogen werden. Zur Bestimmung einer nahestehenden Person wird dabei auf die Definition des Außensteuergesetzes zurückgegriffen, in der die enge wirtschaftliche Verquickung und das gegenseitige Interesse am wirtschaftlichen Erfolg des jeweils anderen beschrieben ist. Hiernach soll mit § 138 Absatz 3 AO künftig für Steuerpflichtige eine Mitteilungspflicht darüber begründet werden, wenn diese erstmals, gegebenenfalls auch mit einer nahestehenden Person gemeinsam, einen beherrschenden Einfluss bei einer Gesellschaft erlangen, die in einem „Drittstaat“ angesiedelt ist. Als „Drittstaat“ gilt danach jeder Staat außerhalb der Europäischen Union (EU) und außerhalb der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Im Grundsatz unterstützen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die Neufassung von 138 AO als wirksamen Beitrag sowohl zur Prävention als auch zur Ahndung von Steuerumgehung und Steuerrückziehung. Ausdrücklich auf Ablehnung stößt aber, dass die Mitteilung zur wirtschaftlichen Beherrschung nach Absatz 3 nicht für alle Beteiligungen im Ausland gelten soll, wie es auch für die jeweiligen Meldepflichten nach Absatz 2 Nr. 1 bis 3 vorgeschrieben sein soll und zum Teil auch heute schon gilt. So wie die Begründung des Gesetzes darauf verweist, dass eine Meldung über inländische Beteiligungen nach Absatz 2 nicht erforderlich sei, weil den deutschen Finanzbehörden hier hinreichende andere Ermittlungsmöglichkeiten zur Verfügung stünden, so darf angenommen werden, dass dies auch für die Sachverhalte nach Absatz 3 gilt. Umgekehrt bedeutet das aber auch, dass mit den EU- und EFTA-Staaten ausdrücklich ein entsprechendes Dunkelfeld in Kauf genommen wird. So ist nicht ersichtlich, dass Abkommen innerhalb der EU oder mit Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation es den deutschen Finanzbehörden ermöglichen, Kenntnis von den in Absatz 3 benannten Sachverhalten zu erlangen. Ebenso wenig ist zu erkennen, dass ein Einbezug von EU und EFTA in diesem Zusammenhang gegen bestehende Verträge verstoßen würde. Trotz einzelner Verbesserungen gelten zudem nicht nur Staaten wie die Schweiz, Liechtenstein und Luxemburg bis in die Gegenwart zu Recht als Staaten, deren Regierungen nur wenig aus eigenem Antrieb der grenzüberschreitenden Steuervermeidung entsprechende Maßnahmen entgegensetzen. Auch die Niederlande, Irland oder das Vereinigte Königreich haben beispielsweise wiederholt zu Lasten anderer Mitgliedstaaten die schützende Hand über eigene Steueroasen und Gestaltungsmöglichkeiten gehalten. Deshalb sollte von einer gesonderten Definition der „Drittstaatengesellschaften“ abgesehen werden und die Mitteilungspflicht nach Absatz 3 auf alle im Ausland liegenden Beteiligungen ausgedehnt werden.

Daneben unterstützen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ferner die unter Ziffer 4 seiner Stellungnahme geäußerte Bitte des Bundesrates, zu prüfen, ob die elektronischen Mitteilungen der auskunftspflichtigen Stellen direkt an das Bundeszentralamt für Steuern gerichtet werden können, um für eine zügige und fehlerfreie Zuordnung zum jeweils zuständigen Finanzamt zu sorgen.

Nummer 6

Mit dem neu zu schaffenden § 138b AO sollen Institute mit KWG-Zulassung ebenso wie auch andere Finanzdienstleister und Anlagevermittler verpflichtet werden, darüber Auskunft zu erteilen, ob ihnen bekannt ist, welche von ihnen angebahnten Geschäftsbeziehungen dazu geführt haben, dass Steuerpflichtige (ggf. auch zusammen mit nahestehenden Personen) über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen erstmals eine beherrschende Stellung in einer Drittstaatengesellschaft erlangen konnten. Gleiches soll auch gelten, wenn die Vermittlung des Finanzdienstleisters zu einer unmittelbaren Beteiligung des Steuerpflichtigen von mindestens 30 Prozent am betreffenden Kapital oder Vermögen einer Drittstaatengesellschaft führte.



Die hiermit intendierte Sachverhaltsermittlung ist im Grundsatz positiv zu bewerten, da sie der Finanzverwaltung in vielerlei Hinsicht Anhaltspunkte für eine korrekte steuerliche Bewertung liefern kann. Als potentiell strittig, könnte sich aber erweisen, dass der Gesetzentwurf nicht zweifelsfrei bestimmt, wann davon ausgegangen werden muss, wann und inwieweit die meldepflichtigen Finanzdienstleister Kenntnis über die erfragten Sachverhalte haben mussten. Deshalb sollte erwogen werden, die Meldepflicht mit der Pflicht zur Protokollierung der entsprechenden Beratungsgespräche zu flankieren. Des Weiteren wäre dabei dann auch zu präzisieren, was als „mitteilungspflichtiger Sachverhalt“ gelten muss. Hier für mehr Trennschärfe zu sorgen, schafft für die Mitteilungspflichtigen wie auch für die Finanzverwaltung Sicherheit in der Rechtsanwendung und entlastet die Gerichtsbarkeit.

Daneben sollten in Deutschland ansässige Muttergesellschaften auch dazu verpflichtet werden, Informationen über die Herstellung und Anbahnung der entsprechenden Geschäftsbeziehungen vorzuhalten, die von deren Töchtern im Ausland organisiert wurden. Ein wesentlicher Grund dafür, warum deutsche Banken auch mit Niederlassungen und Tochtergesellschaften in Steueroasen operieren, besteht im Besonderen auch darin, dass häufig über diese die eigentlich fraglichen Beteiligungsverhältnisse organisiert werden. Umgekehrt sollte die Zulässigkeit des Geschäftsbetriebs für Auslandsbanken in Deutschland an die Voraussetzung geknüpft werden, dass diese ebenfalls darüber berichten, inwieweit deren Niederlassungen in anderen Staaten für deutsche Steuerpflichtige entsprechend tätig wurden. Es sollte also letztlich sichergestellt sein, dass das Entstehen einer „organisierten Verantwortungslosigkeit“ für die Mitteilungspflichten soweit wie nur irgendwie möglich von vornherein ausgeschlossen ist.

Strikt abzulehnen ist aber auch hier, dass die Meldepflichten sich auf Gesellschaften in Drittstaaten nach o.g. Definition beschränken soll. Entweder stellt man hier einen vollständigen Auslandsbezug her oder aber der Gesetzgeber sollte sich wenigstens auf eine Liste mit Staaten verständigen, die nach vielfacher und wissenschaftlich begründeter Überzeugung immer noch als Steueroasen bzw. Schattenfinanzplätze gelten müssen. So zeigt die Tabelle auf der nachfolgenden Seite, dass neben anderen Staaten sowohl Staaten der EU wie auch der EFTA mehrfach übereinstimmend von verschiedenen Organisationen bzw. wissenschaftlichen Untersuchungen als sogenannte „Steueroasen“ bzw. Schattenfinanzplätze identifiziert wurden.



"Steueroasen" nach dem Grad der Übereinstimmung verschiedener Listen

Acht bis elf Nennungen	Zwei bis sieben Nennungen	Eine Nennung
Bahamas (11)	Andorra (7)	Ägypten (1)
Bermuda (11)	Anguilla (7)	Alderney (1)
Guernsey (11)	Bahrain (7)	Anjouan (1)
Jersey (11)	Costa Rica (7)	Belgien (1)
Kaiman Inseln (11)	Marshallinseln (7)	Botswana (1)
Malta (11)	Mauritius (7)	Campione d'Italia (1)
Panama (11)	St. Lucia (7)	Deutschland (1)
Barbados (10)	Aruba (6)	Frankreich (1)
Britische Jungferninseln (10)	Dominica (6)	Guatemala (1)
Insel Man (10)	Liberia (6)	Honduras (1)
Liechtenstein (10)	Samoa (6)	Indonesien (1)
Niederländische Antillen (10)	Seychellen (6)	Inguschetien (1)
Vanuatu (10)	Lebanon (5)	Island (1)
Zypern (10)	Niue (5)	Jordanien (1)
Gibraltar (9)	Macau (4)	Marianen Inseln (1)
Hong Kong (9)	Malaysia / Labuan (4)	Melilla (1)
Schweiz (9)	Montserrat (4)	Myanmar (1)
Singapur (9)	Malediven (3)	Nigeria (1)
St. Vincent und die Grenadinen (9)	Vereinigtes Königreich (3)	Palau (1)
Turks- und Caicosinseln (9)	Brunei Darussalam (2)	Puerto Rico (1)
Antigua und Barbuda (8)	Israel (2)	Russland (1)
Belize (8)	Lettland (2)	San Marino (1)
Cookinseln (8)	Niederlande (2)	São Tomé und Príncipe (1)
Grenada (8)	Philippinen (2)	Sark (1)
Irland (8)	Portugal / Madeira (2)	Somalia (1)
Luxemburg (8)	Südafrika (2)	Sri Lanka (1)
Monaco (8)	Tonga (2)	Taipei (1)
Nauru (8)	Ungarn (2)	Triest (1)
St. Kitts und Nevis (8)	Uruguay (2)	Türkische Republik Nordzypern (1)
	US Jungferninseln (2)	Ukraine (1)
	USA (2)	
	Vereinigte Arabische Emirate / Dubai (2)	

Quelle: M. Meinzer, Steueroase Deutschland, München 2015 S. 21, nach Daten von: Richard Murphy: Where are the World's Secrecy Jurisdictions?, Downham Market 2009 (http://www.secrecyjurisdictions.com/PDF/SJ_Mapping.pdf; 18.07.2013).



Nummer 8

Mit den erweiterten Mitteilungspflichten geht auch eine Änderung von § 147a AO einher, mit der der Steuerpflichtige angehalten werden soll die entsprechenden Unterlagen sechs Jahre aufzubewahren. Da anderenorts in diesem Gesetzentwurf Verjährungs- und Festsetzungsfristen von 10 Jahren avisiert werden, erscheint es sinnvoll die Aufbewahrungsfristen gleichlaufend hieran anzupassen.

Nummer 9

Im Gleichlauf mit den Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche sollen künftig für jeden Verfügungsberechtigten wie auch für weitere wirtschaftlich Berechtigte die Kontostammdaten unter Einschluss der Steueridentifikationsmerkmale abgefragt und für Zwecke der Steuererhebung vorgehalten werden. Diese Pflicht erfasst alle Personen und Unternehmen, die für Dritte ein Konto führen. Im Interesse der vollständigen Würdigung steuerlicher Sachverhalte ist dies als wichtiges Instrument für die Finanzverwaltung nachdrücklich zu unterstützen.

Nummer 10,11 und 12

Gegen die Neuregelungen zur Hemmung des Anlaufes der Festsetzungsfrist, zu den Verjährungsfristen sowie gegen die übersichtlichere Handhabung der damit im Zusammenhang stehenden Unterbrechungstatbestände bestehen keine Einwände.

Nummer 13

Die Einstufung einer über Briefkastenfirmen organisierten Steuerhinterziehung als besonders schwerer Fall wird durch den DGB und seine Mitgliedgewerkschaften als längst überfälliger Schritt nachdrücklich begrüßt. Gegenüber dem vorangegangenen Referentenentwurf des Bundesfinanzministeriums soll nunmehr aber insofern eine Einschränkung erfolgen, als dass nur noch die „fortgesetzte“ Steuerverkürzung zu einer entsprechenden Freiheitsstrafe von zwischen sechs Monaten und fünf Jahren führen soll.

Es leuchtet ein, dass die wiederholte Hinterziehung gegenüber dem einmaligen Fall stärker sanktioniert werden muss. Zwar kann auch eine nicht als besonders schwer zu qualifizierende Steuerhinterziehung nach § 370 Absatz 1 AO mit bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden kann. Im Gegensatz zu § 370 Absatz 3 sieht Absatz 1 aber keine Mindestfreiheitsstrafe von sechs Monaten vor. Diese sollte aber auch im einmaligen Fall gewährleistet sein, denn bei einer über ausländische Briefkastenfirmen organisierten Steuerhinterziehung kann regelmäßig ein hohes Maß an krimineller Energie angenommen werden. Die abgestufte Würdigung zwischen einmaliger und wiederholter Steuerverkürzung sollte ansonsten im Rahmen des § 370 Absatz 3 AO im Einzelfall der Gerichtsbarkeit unterliegen. Für die Fälle von erwiesener fortgesetzter Steuerverkürzung entstünde damit auch für die Gerichte ein rechtspolitischer Druck, den Strafraumen stärker als bisher auszuschöpfen.

Nummer 14 und 15

Die deutschen Gewerkschaften haben sich in den vergangenen Jahren wiederholt ausdrücklich gegen das Instrument der strafbefreienden Selbstanzeige ausgesprochen. Insofern erfahren die auf Nummer 12 folgenden entsprechenden Folgeanpassungen, mit denen eine strafbefreiende Selbstanzeige für diese Fälle nicht mehr in Frage kommt und die Verjährungsfrist auf 10 Jahre ausgedehnt wird, unsere ausdrückliche Unterstützung.



Nummer 15

Gegen die Erhöhung des Bußgeldrahmens bei Verstößen gegen die Meldepflichten, wie sie im vorangegangenen Referentenentwurf geplant waren, hatten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften keine Bedenken geltend gemacht. Einleuchtend war dabei insbesondere die Begründung des Referentenentwurfes, der hierzu ausführte: „Der Bußgeldrahmen von bis zu 50 000 Euro ist erforderlich, da es sich nicht um eine Mitteilungspflicht des Steuerpflichtigen, sondern um eine Mitteilungspflicht von Finanzinstituten handelt.“

Umso unverständlicher ist es nun, dass der Bußgeldrahmen nunmehr auf höchstens 25.000 Euro beschränkt sein soll und in der Gesetzesbegründung die besondere Bedeutung der Finanzinstitute keine Erwähnung mehr findet. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich daher für die Ausdehnung des Bußgeldrahmens auf die ursprünglich im Entwurf des BMF vorgesehen Höhe von 50.000 Euro aus.

Artikel 3

Nummer 6

Dass die neu zu erfassenden Daten erst ab dem 1. Januar 2020 abrufbereit sein müssen ist nicht einsichtig. Weitaus komplexere und deutlich häufiger vorkommende Dokumentationspflichten - etwa im Zusammenhang mit der Anlageberatung oder der Bankenregulierung - konnten in der Vergangenheit binnen deutlich kürzerer Frist von den Kreditinstituten ins Werk gesetzt werden. Eine Umsetzung für neu auftretende Fälle binnen eines Jahres erscheint leist- und zumutbar. Lediglich für die Aufbereitung von aus der Vergangenheit stammenden Daten, erscheint eine längere Übergangsfrist gerechtfertigt.