

Der Bundesvorsitzende



DSTG * Deutsche Steuer-Gewerkschaft * Friedrichstr. 169 * 10117 Berlin

Der Präsident des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Friedrichstraße 169
10117 Berlin
Telefon: 030 / 20 62 56 600
Telefax: 030 / 20 62 56 601

Internet: www.dstg.de
E-Mail: dstg-bund@t-online.de

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

27. August 2018

Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales am 07.09.2018 zum Thema „Lehren aus den Paradise Papers ziehen – Steuervermeidung, Steuerbetrug und Geldwäsche konsequent entgegen treten“ (Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/1983)

Ihr Schreiben vom 17. Juli 2018
Geschäftszeichen: I.1/A 17

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Einladung zur Anhörung und für die Möglichkeit einer vorherigen schriftlichen Stellungnahme danke ich Ihnen.

Die Expertise der Deutschen Steuer-Gewerkschaft (DSTG) speist sich aus der täglichen Arbeit mit einem extrem komplizierten nationalen und internationalen Steuerrecht und dies unter Beachtung vieler internationaler Doppelbesteuerungsabkommen. Unsere Kolleginnen und Kollegen des Veranlagungsdienstes („Innendienst“), der Betriebsprüfung und der Steuerfahndung kämpfen dabei seit vielen Jahren mit einem Dilemma: einerseits wird der Rechtsstoff immer komplizierter und die zugrunde liegenden Sachverhalte werden immer facettenreicher und internationaler; andererseits hinken die personelle Ausstattung und die Möglichkeiten einer effektiven IT-Unterstützung den Anforderungen weit hinterher. Viele Beschäftigte in der Steuerverwaltung sehen sich

sprichwörtlich mit dem Bild vom „Hasen und Igel“ konfrontiert: irgendwie läuft man der Entwicklung immer hinterher. Bei den Beschäftigten beobachten wir eine eigenartige Mischung aus hoher persönlicher Motivation einerseits, um dem Dienst und dem verfassungsrechtlichen Gebot nach Steuergerechtigkeit Rechnung zu tragen, und einer deutlichen Prise Resignation andererseits. Oft hören wir aus den Finanzämtern: „Steuerhinterzieher und Steuerflüchtlinge fahren uns mit dem Ferrari vor der Nase weg und wir müssen mit dem Fahrrad hinterher setzen.“

Dieses Bild beschreibt die Stimmungslage sehr gut. Unser Berufsethos hält uns allerdings nicht davon ab, auch dann noch zum Fahrrad zu greifen, wenn die roten Rücklichter schon ein Stück entfernt sind. Wir sind eine gut ausgebildete Verwaltung, die ihren Gerechtigkeitsauftrag sehr ernst nimmt und wünschen uns, dass wir hierfür viel mehr Wertschätzung erfahren, als dies in Sonntagsreden der Fall ist. Eine Verwaltung, die das Geld unter oft schwierigen Bedingungen herein holt, sollte eigentlich im höchsten Ansehen stehen. Leider ist oft genug das Gegenteil der Fall.

Steuervermeidung im Wege der gestaltenden Steuerflucht sowie Steuerbetrug und Geldwäsche sind das genaue Gegenteil zum Prinzip der Steuergerechtigkeit, wie es das Grundgesetz durch das Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Rechtsstaatsprinzip im Wege der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht fordert und wie es die Steuergesetze (z. B. §§ 3, 85 und 88 Abgabenordnung, AO) weiter konkretisieren.

Das Prinzip der Steuergerechtigkeit ist kein formaler Selbstzweck und keine formale Spielwiese für Verfassungsjuristen. Verstöße gegen dieses Prinzip – seien es kriminelle Verstöße oder aber auch nicht strafbare, aber missbräuchliche Gestaltungen – haben gravierende gesellschaftliche, ökonomische und fiskalische Auswirkungen.

Bekämpft der Staat diese Rechtsverstöße nicht, führt dies über kurz oder lang zu einer Erosion des Rechtsbewusstseins und zu einem Absinken der Steuermoral. Der ehrliche Steuerzahler fühlt sich als der Dumme, wenn am Ende nur noch er für das Steuerzahlen zuständig ist. Die normalen Steuerzahler, insbesondere die abhängig Beschäftigten, die ja dem

monatlichen Lohnsteuerabzug unterliegen, empfinden es große Ungerechtigkeit, wenn Unternehmen mit riesigen Umsätzen und prall gefüllten Kassen nur einen Bruchteil der prozentualen Steuerlast tragen, wie sie selbst. Es wird als völlig unfair empfunden, wenn international agierende Unternehmen eine Steuerlast von teilweise deutlich unter 10 Prozent verbuchen, während sich ein qualifizierter Arbeitnehmer heutzutage sehr schnell mit dem Höchstgrenzsteuersatz von 42 Prozent konfrontiert sieht. Es besteht die große Gefahr, dass sich diese Leute resigniert vom Staat abwenden. Das Gefühl von Steuergerechtigkeit wird häufig erst durch Vergleiche „Was passiert bei mir, was passiert bei anderen?“ erzeugt.

In einer offenen Mediengesellschaft entstehen diese Prozesse noch viel schneller als noch vor Jahren. Die Beschäftigten in den Finanzämtern bekommen dieses täglich hautnah mit, wenn so mancher Steuerzahler – leider oft gereizt und in aggressiver Tonlage – moniert, dass er überprüft wird, während andere sich durch millionenschwere Vertragskonstrukte einer Besteuerung nach ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit entziehen.

Verstöße gegen das Prinzip einer gerechten Besteuerung haben aber auch gravierende ökonomische Folgen. Sie behindern den fairen Wettbewerb und begünstigen den Unehrlchen und den „Gestaltungsakrobaten“, weil diese ihre Produkte und Leistungen billiger anbieten können. Eine weitere ökonomische Folge ist, dass jene auch Eigenkapital in höherem Maße akkumulieren können und sich damit Kosten für eine Fremdfinanzierung ersparen. Beim steuerehrlichen Unternehmen, das seine tatsächliche Leistungsfähigkeit dem Steuerrecht unterwirft, entsteht somit eine völlig andere Kostensituation. Duldet dieses ein Rechtsstaat durch stillschweigendes Unterlassen eines gerechten, gleichmäßigen und raschen Steuervollzuges (vgl. auch § 34 Abs. 1 LHO NRW), dann ist ihm dieses als fahrlässiger Verstoß gegen das Prinzip der Wettbewerbsfairness vorzuhalten. Sofern es gar um ein „strukturelles Vollzugsdefizit“ geht, sieht das Bundesverfassungsgericht ohnehin einen schwerwiegenden Verfassungsverstoß mit der Folge der Unwirksamkeit von Normen.

Zu den fiskalischen Folgen gehören gravierende Steuerausfälle. Wir schätzen, dass Jahr für Jahr dem Fiskus mindestens 50 bis 60 Milliarden Euro durch die Lappen gehen. Durch aggressive gestaltende

Steuervermeidung und Steuerflucht über die Grenze dürfte mindestens noch einmal ein solcher Betrag zustande kommen. Insgesamt ist also von einem Betrag von 100 bis 120 Mrd. Euro pro Jahr auszugehen. Dieser Betrag fehlt kontinuierlich und muss durch andere Steuerzahler aufgebracht werden bzw. der Staat kann Leistungen in dieser Höhe nicht erbringen.

Zur Wahrheit im Steuerrecht gehört aber auch, dass nicht jede Steuervermeidung jenseits der ohnehin strafbaren Steuerhinterziehung („Steuerbetrug“) bereits kritikwürdig ist. Der Begriff ist aus unserer Sicht einzugrenzen. Die Steuervermeidung muss ein bestimmtes Maß, sozusagen eine „rote Linie“, überschreiten. Es ist im Grundsatz legitim, die Steuerschuld im Rahmen der Gesetze in zulässiger Weise zu minimieren. Es ist Aufgabe des Steuergesetzgebers, diese roten Linien zu ziehen und zwar in einer verständlichen und nachvollziehbaren Art und Weise. Zur Ehrlichkeit gehört es nämlich auch, dass im Bereich unklarer Regeln oder „Schlupflöchern“ ein missbräuchliches Verhalten erst entstehen und gedeihen kann. Unbestimmte Rechtsbegriffe, kaum überschaubare Normen, Ergänzungen und Normreparaturen sind die Einfallstore für „Steuergestaltungsakrobaten“. Dieser „Sündenpfad“ ist im Laufe der Jahre immer länger geworden und wird oft durch hektische Gesetzgebungskompromisse und durch Vermittlungsverfahren kurz vor Jahresende begünstigt. Oftmals entsteht das „Finish“ in kleinsten Politikerrunden und die Gestaltungspraxis freut sich dann über mit schneller Nadel gestrickte Kompromisse.

Die zu kritisierende Steuervermeidung fängt für uns dort an, wo im Grunde § 42 AO (Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten) eingreifen müsste. Diese Norm ist jedoch sehr schwer anzuwenden, weil sie ausgelegt werden muss und weil sie Gegenstand oft jahrelanger finanzgerichtlicher Überprüfungen ist. Die Praxis zuckt daher oft zurück, weil eine Anwendung von § 42 AO erhebliche Verwaltungsressourcen bindet, insbesondere dann, wenn die Entscheidung des Finanzamtes nicht akzeptiert wird.

Steuervermeidungskonstellationen sind für uns:

- unklare, verschachtelte und nicht durchschaubare Sachverhalte und Vertragskonstruktionen,
- Gestaltungen ohne jeden betriebswirtschaftlichen Sinn,

- Verschleierungen durch Briefkastensysteme oder Treuhandstrukturen,
- kaskadenhafte Gestaltungen, die in einer Steueroase landen,
- das gekünstelte Ausnutzen von unterschiedlichen internationalen Steuersystemen und unterschiedlichen Steuersätzen,
- die bewusste Verlagerung von Steuersubstrat in Länder, in denen die Finanzverwaltung nur rudimentär aufgestellt ist und
- das Ausnutzen von intransparenten „Geheimnisstrukturen“ (Bankgeheimnis, unzureichende Register, unzureichende Rechtshilfe).

Das Zauberwort ist für uns Transparenz gegenüber dem Fiskus. Wir propagieren einerseits keine Einbrüche in das Prinzip des Steuergeheimnisses. Wenn ein Steuerstaat Daten erhebt, weil er diese für die korrekte Besteuerung benötigt, dann muss ein Unternehmen gewiss sein, dass diese Daten beim Fiskus in einem rechtlich geschützten Raum bleiben. Genauso muss ein Unternehmen, das seiner Mitwirkungspflicht (z.B. Steuererklärungspflicht) korrekt nachkommt, sicher sein, dass seine Daten nur beim Fiskus landen und nirgendwo sonst. Für uns ist dies die Kehrseite von Steuergerechtigkeit: „Wer korrekt liefert, verdient den Schutz der Steuerdaten durch den Staat.“

Wir sind jedoch andererseits klar für eine gesetzliche Anzeigepflicht von Steuergestaltungsmodellen und zwar sowohl internationaler wie auch nationaler Art. Wir unterstützen daher die laufenden Bemühungen der EU und auch die Bestrebungen der Bundesländer, hier initiativ zu werden. Mit dieser Anzeigepflicht sollten produkthafte, modellhafte Gestaltungen außerhalb des konkret-individuellen Besteuerungsverfahrens an eine zentrale Stelle gemeldet werden - mit dem Ziel, den zuständigen Bundesgesetzgeber frühzeitig über rechtsmissbräuchliche Steuergestaltungsmodelle zu informieren, um ihn in die Lage zu versetzen, früher als derzeit gegen zu steuern. Derzeit kann es bis zu 10 Jahren dauern, um ein missbräuchliches Gestaltungsmodell „vom Markt“ zu nehmen. Negativbeispiele hierfür sind z.B. „Cum-Ex-Geschäfte“, das Goldfinger-Modell oder die Cash-GmbH. Wir treten daher ohne Wenn und Aber für eine solche Anzeigepflicht ein. Sie hat mit dem normalen Besteuerungsverfahren nichts zu tun und kann nach unserer Ansicht auch hinreichend anonymisiert erfolgen.

Eher zurückhaltend bewerten wir „Whistleblower-Strukturen“, weil es hier sicher auf die Ausgestaltung und die Grenzziehung von Geheimnisverrat ankommt. Wir wenden uns aber klar gegen den „Whistleblower aus dem Finanzamt“. Eine Rechtfertigung zur Offenbarung von Steuergeheimnissen durch einen „amtlichen Whistleblower“ kann es nach unserem Verständnis nicht geben. Das würde das Vertrauen in die deutsche Steuerverwaltung erheblich reduzieren und unsere Arbeit insgesamt deutlich erschweren.

Die rechtliche Zulässigkeit gezielter Indiskretionen aus der Finanzverwaltung heraus würde aus unserer Sicht das Vertrauen in das Gemeinwesen erheblich beschädigen.

Wir begrüßen auch die in der Folge der Panama-Papers neu geschaffenen Meldepflichten in §§ 138a und 138b AO. § 138a AO normiert die länderbezogene Berichtspflicht multinationaler Unternehmensgruppen, während § 138b AO die Mitteilungspflicht Dritter über Beziehungen inländischer Steuerpflichtiger zu Drittstaatgesellschaften statuiert. Evaluationen zu diesen Normen liegen unserem Wissen nach noch nicht vor, wobei es dazu auch noch zu früh sein dürfte. Nach unserer Erfahrung müssen solche Normen erst ca. drei bis fünf Jahre wirken, bis eine verlässliche Evaluation erfolgen kann.

Wir begrüßen jedoch ausdrücklich, dass solche Meldepflichten zu einer Gewissensanspannung und hoffentlich zu einem Nichtüberschreiten von roten Linien führen (Präventivwirkung!).

Nach einer Neufassung des § 138 AO müssen Steuerzahler nun vermehrt bestimmte Erwerbsaktivitäten im Ausland anzeigen. Wir begrüßen die Verschärfung dieser Norm, die vor allem Konstrukte in sogenannten „Drittstaaten“ zum Ziel haben. Wir kritisieren jedoch, dass vergleichbare Aktivitäten in EU-Staaten eine solche Anzeigepflicht nicht auslösen. Wir halten dies für nicht nachvollziehbar, weil zahlreiche Staaten und Inseln innerhalb der EU oasenhafte Strukturen haben (Malta, Zypern, Madeira, Kanalinseln, aber auch Luxemburg, Irland und die Niederlande unterhalten zielgerichtete Steuerspar-Systeme zu Lasten anderer EU-Mitgliedsstaaten). Es ist doch bezeichnend, dass in der Vergangenheit die EU-Wettbewerbskommissarin einschreiten musste, weil ein Steuerdumping auch einen Verstoß gegen den freien Binnenmarkt darstellt („Apple/Irland“ u. a.).

Die DSTG ist im Übrigen auch für sogenannte „Schwarze Listen“. Wir sind der Meinung, dass solche Negativ-Listen – eine Art Steuerpranger – eine erzieherische Wirkung gegenüber Steueroasen haben. Ziel muss sein, Steueroasen zu ächten, um diese am Ende „auszutrocknen“. Steueroasen wirken wie ein Virus im Steuerrecht, der sich – wenn er nicht bekämpft wird – ausbreitet und Unheil anrichtet. Leider werden diese Listen immer kürzer, weil betroffene Staaten schnell Zusagen der Besserung machen, aber eine korrekte Evaluation des Versprochenen meist nicht mehr stattfindet. Wir haben oft den Eindruck, dass hier die Außenpolitik über die Fiskalpolitik siegt, weil man die „guten Beziehungen“ nicht gefährden möchte. Für die Steuermoral im Inland sind dies jedoch völlig demotivierende Argumente.

Vor den Paradise Papers gab es die Panama Papers und davor diverse „Leaks“ (Swiss Leaks, Offshore Leaks, Lux-Leaks). Wir gehen davon aus, dass weitere Enthüllungen folgen werden. Die bislang getroffenen gesetzlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene werden nach unserer Auffassung nicht ausreichend sein. Nur durch Transparenz, durch Transparenzregister, durch eine funktionierende internationale Zusammenarbeit und durch den Verzicht der Staaten auf eine nationale Steuerpolitik auf dem Rücken von anderen Staaten kann die Situation insgesamt verbessert werden.

Aber besonders wichtig ist für uns als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung, die immerhin rd. 70.000 Kolleginnen und Kollegen vertritt, eine erheblich bessere Personalausstattung. Wo ein Fiskus nicht hinschaut, weil er ressourcenmäßig gar nicht in der Lage ist, ausreichend hinzuschauen, entsteht eine „Begünstigungsstruktur“. Wir halten dies für ein Armutszeichen eines Rechtsstaates. Wir als Kolleginnen und Kollegen der Finanzverwaltung leiden unter den bundesweiten Personaleinsparprogrammen der letzten 20 Jahre ganz erheblich. Und derzeit registrieren wir zu unserer großen Verärgerung, dass zwar offiziell keine Stellen mehr gestrichen werden, dass aber viele Stellen einfach unbesetzt sind. Von der Wirkung her ist dies das Gleiche. So wie die Polizei für innere Sicherheit sorgt und eine gute personelle Ausstattung die innere Sicherheit verbessert, so muss die Steuer- und Finanzverwaltung für echte Steuergerechtigkeit im Sinne von Vollzugsgerechtigkeit sorgen. Und dies geht nur mit einer guten Personalausstattung, einer guten IT-Unterstützung und mit guter Aus- und Fortbildung.

Wer an seiner Einnahmeverwaltung spart, der erspart sich Einnahmen und überlässt das Steuerzahlen am Ende nur dem Dummen, der sich nicht rechtzeitig in die Büsche schlagen kann.

Eine Bundessteuerverwaltung braucht es dazu nicht. Es gibt keinerlei Beweis dafür, dass eine zentrale Steuerverwaltung einen effektiveren Vollzug bewirken würde. Wir halten diese Forderung eher für ein Ablenkungsmanöver, um von einer unzureichenden Personalausstattung abzulenken. Was es jedoch braucht, ist eine gute Zusammenarbeit auf nationaler Ebene: vertikal zwischen Bund, Ländern, aber auch mit den Kommunen (Gewerbsteuer!), sowie auch horizontal zwischen den Bundesländern und auch zwischen Finanzverwaltung und Polizei im Bereich der Geldwäsche.

Wir wehren uns gegen die These, dass ein föderaler Staat auf dem Fiskalbereich per se schwach ist. Er kann sehr stark sein, wenn Egoismen und Machtinteressen zur Seite gerückt werden. Eine steuernde Wirkung über das Finanzverwaltungsgesetz durch den Bund halten wir jedoch im Bereich der Bundesauftragsverwaltung für legitim und sachgerecht.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Eigenthaler
Bundesvorsitzender