

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung

Anfrage der Abgeordneten Stefan Wenzel und Helge Limburg (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

Bekämpfung von missbräuchlicher Steuergestaltung, Steuerbetrug, Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung

Anfrage der Abgeordneten Stefan Wenzel und Helge Limburg (GRÜNE), eingegangen am 21.03.2018 - Drs. 18/564

an die Staatskanzlei übersandt am 28.03.2018

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 27.04.2018, gezeichnet

Reinhold Hilbers

Vorbemerkung der Abgeordneten

Die 16 Länderfinanzminister trafen sich laut Presseberichten in der vorvergangenen Woche zu Beratungen. Dabei wurde u. a. über gesetzliche Maßnahmen zur Anzeigepflicht bei Steuergestaltungsmodellen beraten.

In den vergangenen Jahren haben große US-Konzerne wie Apple, Amazon oder Google dank komplexer Gestaltungsmodelle ihre Steuerzahlungen minimiert. Aber auch viele wohlhabende Bürger haben komplizierte Konstrukte genutzt. Bislang oft legal, weil die Praktiken darauf ausgerichtet sind, Gesetzeslücken im Steuersystem eines Landes auszunutzen. Diskutiert wird eine Anzeigepflicht, die helfen soll, Lücken schnell zu schließen. Ziel einer Anzeigepflicht für Steuergestaltungen sei, dem Steuergesetzgeber zeitnah die Möglichkeit zu verschaffen, auf bedeutsame und insbesondere haushaltsrelevante Steuergestaltungen zu reagieren. Demnach müssten die Entwickler wie Anwälte oder Steuerberater künftig Steuersparmodelle zugunsten ihrer Kunden an die nationalen Steuerbehörden melden.

Während die EU grenzüberschreitende Steuersparmodelle in den Fokus nimmt und die Anzeigepflicht auf die Ertragsteuer anwendet, geht ein Vorschlag von Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein offenbar darüber hinaus und will auch die Einbeziehung des Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie des Grunderwerbsteuerbereichs prüfen.

Vorbemerkung der Landesregierung

Für die Landesregierung ist Steuergerechtigkeit ein sehr wichtiges Thema. Hierzu gehört auch ein konsequentes Vorgehen gegen sogenannte aggressive Steuergestaltungen, bei denen es zwar um die legale Nutzung gesetzlicher Gestaltungsspielräume geht, jedoch insbesondere die - im Ergebnis auf Kosten der Allgemeinheit gehende - planmäßige Nutzung von Regelungslücken problematisch ist, die der Gesetzgeber nicht beabsichtigt hat, d. h. die Nutzung sogenannter Steuerschlupflöcher.

Ziel sämtlicher Gegenmaßnahmen ist das möglichst frühe Erkennen und Eindämmen solcher Konstruktionen - bestenfalls durch international abgestimmte Grundregeln für eine angemessene Besteuerung in und zwischen den Staaten. Dabei kommt den Ländern, wie auch Niedersachsen, eine bedeutende Rolle zu, denn sie führen die Besteuerungsverfahren in der Praxis durch (von der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen über die Steuerfestsetzung bis zur Realisierung im Erhebungsverfahren). Sie liefern die gesammelten praktischen Erfahrungen aus dem Steuervollzug, die zur Vorbereitung internationaler Verhandlungen dienen.

Der Rat der EU-Finanzminister hat zu dem o. g. Themenkreis eine Anzeigepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungsmodelle beschlossen. Dies und der damit verbundene Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sind ein weiterer wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Transparenz und zur wirksamen Bekämpfung von Steuervermeidung bei grenzüberschreitenden Sachverhalten.

Im Interesse der Praktikabilität und Effizienz ist bei der Umsetzung in nationales Recht darauf zu achten, am Ende kein Bürokratiemonster mit einer unnötigen Flut von Meldungen zu schaffen, sondern eine verfahrensmäßig einfache wie effektive Methode zu haben. Nur eine zielgerichtete und wirklich problematische Gestaltungen erfassende Regelung ist geeignet, einen wirksamen und erfolversprechenden Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des Vorhabens zu bieten.

Nach erfolgter Umsetzung der EU-Richtlinie in nationales Recht sollte zunächst eine Evaluation der Anwendung und der Anwendbarkeit der Neuregelungen erfolgen, um auf der Basis gewonnener Erfahrungswerte die gegebenenfalls mögliche Ausdehnung der Anzeigepflicht auf nationale Sachverhalte prüfen zu können.

Für die Diskussion über konkrete nationale Handlungsfelder sowie Art und Weise einer etwaigen gesetzlichen Ausgestaltung hat die EU-weite Anzeigepflicht für grenzüberschreitende Steuergestaltungen wichtige Implikationen. Im Rahmen der noch ausstehenden, den internen Kernbereich der politischen Meinungsbildung betreffenden Verhandlungen, wird sich die Landesregierung von den vorstehend aufgeführten Prinzipien leiten lassen.

1. Welche Vorschläge hat Niedersachsen zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerumgehung und zur frühzeitigen Erkennung von Steuersparmodellen gemacht, die unterschiedliche Rechtsnormen in Ländern der EU und in sogenannten Steueroasen ausnutzen?

Die Landesregierung bringt sich zu den Themenkomplexen der Bekämpfung strafbarer Steuerhinterziehung sowie der missbräuchlichen Gestaltungen intensiv ein, insbesondere auch durch Mitwirkung an gesetzlichen Regelungen über den Bundesrat und eigenständige Initiativen.

Einen beispielhaften Überblick über die auch durch die Mitwirkung der Landesregierung zustande gekommenen Regelungen bieten folgende Maßnahmen:

- Kernstück des sogenannten Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetzes war die Umsetzung der EU-Amtshilferichtlinie in deutsches Recht durch das EU-Amtshilfegesetz. Dies ermöglicht eine effizientere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und regelt die Einzelheiten des Austauschs von Informationen in Steuersachen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ab dem 01.01.2013.
- Zudem kann mithilfe des automatischen Informationsaustauschs auf der Grundlage des FATCA-Abkommens (Foreign Account Tax Compliance Act) mit den USA Steuerhinterziehung bei im Ausland erzielten Kapitalerträgen wirksamer bekämpft werden als bisher. Das US-amerikanische Gesetz sieht vor, dass Finanzinstitute, die nicht in den USA ansässig sind, den USA ab 2014 entweder Informationen zu US-Kunden zur Verfügung stellen oder Quellensteuereinkünfte auf Erträge aus US-Anlagen hinnehmen müssen. Damit Finanzinstitute in Deutschland solche Informationen aber nach deutschem Recht zulässigerweise weitergeben dürfen, musste eine entsprechende gesetzliche Regelung getroffen werden. Zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei grenzüberschreitenden Sachverhalten erheben nunmehr in Deutschland ansässige Finanzinstitute Informationen über für US-Kunden geführte Konten und stellen sie der US-Behörde zur Verfügung. Die USA haben sich im Gegenzug dazu verpflichtet, den deutschen Steuerbehörden Informationen über Zins- und Dividendeneinkünfte Deutscher in den USA zur Verfügung zu stellen, die die US-Steuerbehörde von US-Finanzinstituten erhebt.
- Auf der Grundlage des FATCA-Abkommens hat die OECD einen globalen (Melde-)Standard zum internationalen Informationsaustausch über Finanzkonten entwickelt. Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer noch effektiveren Bekämpfung grenzüberschreitender Steuerhinterziehung. Zunächst 50 Staaten hatten sich zum automatischen Austausch von Kontoinformationen verpflichtet. Die Zahl der teilnehmenden Staaten ist inzwischen auf über 90 angestiegen (inklu-

sive Schweiz und Liechtenstein). Der Austausch von Informationen über Finanzkonten ist national durch das sogenannte Informationsaustauschgesetz geregelt. Die automationstechnische Umsetzung dieses Gesetzes koordiniert Niedersachsen im Vorhaben KONSENS federführend für alle Länder.

- Der Vermeidung unerwünschter Steuergestaltungen und der Umsetzung des OECD-Projekts „BEPS“ (Base Erosion and Profit Shifting) dient das sogenannte BEPS-I-Gesetz. Im Mittelpunkt stand die Umsetzung dieser Änderungen der Amtshilferichtlinie in nationales Recht: Der automatische Informationsaustausch zu Tax Rulings (grenzüberschreitende Vorbescheide und Vorabverständigungsverfahren über Verrechnungspreise international verbundener Unternehmen) ab 01.01.2017 und der automatische Informationsaustausch zu länderbezogenen Berichten multinationaler Unternehmen (Country-by-Country-Reporting).
- Transparenz und Informationsaustausch sind bei der Ermittlung steuerlich relevanter Sachverhalte geboten, um die Grundlagen für staatliches Handeln gegen diejenigen zu schaffen, die von dubiosen Praktiken und Steuerbetrug profitieren. Zur Erreichung dieser Ziele erschwert das sogenannte Steuerumgebungsbekämpfungsgesetz den Steuerpflichtigen die Möglichkeiten der Steuerumgebung mittels Briefkastenfirmen im Ausland (Stichwort: Panama-/Paradise-Papers“). Kernelement ist die Schaffung von Transparenz über „beherrschende“ Geschäftsbeziehungen inländischer Steuerpflichtiger zu Gesellschaften mit Sitz in Staaten/Territorien, die nicht Mitglieder der EU (oder der Europäischen Freihandelsassoziation) sind (sogenannte Drittstaat-Gesellschaften).
- Die zu den beiden vorgenannten Themen von Niedersachsen als Mittragsteller getragene Bundesratsinitiative „Entschließung des Bundesrates zur Verbesserung der Transparenz bei Steueroasen und Briefkastenfirmen“ (Drs. 183/16) ist damit ihrer Aufgabe gerecht geworden.
- Immaterielle Wirtschaftsgüter wie Patente und Lizenzen lassen sich besonders einfach auf andere Rechtsträger bzw. über Staatsgrenzen hinweg übertragen. Dies hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass immer mehr Staaten durch besondere Regelungen (sogenannte IP-Boxen, Lizenz- oder Patentboxen) in einen als schädlich einzustufenden Steuerwettbewerb mit anderen Staaten getreten sind. Multinationale Konzerne können diese Regelungen zur Gewinnverlagerung nutzen. Mit dem „Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen“ werden die steuerliche Abzugsmöglichkeit insbesondere für Lizenzaufwendungen, die beim Empfänger nicht oder nur niedrig besteuert werden, eingeschränkt und somit Ungleichgewichte in der Besteuerung verhindert (Einführung einer sogenannten Lizenzschranke).
- Zu größerer Transparenz tragen ferner die Regelungen zum Schutz der Manipulation digitaler Grundaufzeichnungen bei sowie die Einführung einer Anzeigepflicht für (inter-)nationale Steuergestaltungen.

Darüber hinaus wirken die Länder mit über die Länderbeobachter bei der EU, die laufend über die Verhandlungen auf EU-Ebene unterrichten und so den Ländern insgesamt eine zeitnahe effektive Einwirkung auf die - vielfach EU-weite und durch bundesgesetzliche Umsetzung sich realisierende - Gesetzgebung zur internationalen Steuerumgehung ermöglichen.

2. Sind Vorschläge gemäß Frage 1 schriftlich oder als Beschlussvorlage eingebracht worden?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 wird hingewiesen.

3. Wenn ja, welche Vorschläge wurden von Niedersachsen eingebracht?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 wird hingewiesen.

4. Wie hat sich Niedersachsen zu Vorschlägen aus Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz und gegebenenfalls weiteren Ländern zu dem o. g. Themenkreis positioniert?

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 wird hingewiesen.

5. Wie weit ist die Umsetzung des Gesetzes zur Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen in Deutschland erfolgt?

Das Gesetz zur Umsetzung der vierten EU-Geldwäscherichtlinie, zur Ausführung der EU-Geldtransferverordnung und zur Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen ist zum 26.06.2017 in Kraft getreten.

Wesentliche Inhalte wie die Einrichtung eines elektronischen Transparenzregisters (siehe dazu Antwort zu Frage 6), die Neuorganisation der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bei der Generalzolldirektion sowie die Harmonisierung der Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen geldwäscherechtliche Pflichten sind umgesetzt.

Hinsichtlich der Stärkung des risikobasierten Ansatzes durch die Einrichtung eines der jeweiligen Geschäftstätigkeit angemessenen Risikomanagements seitens der Verpflichteten nach dem Geldwäschegesetz fehlt es derzeit noch an einer nationalen Risikoanalyse (NRA). Diese wird federführend vom Bundesministerium der Finanzen für die Bundesregierung erstellt, unter Einbeziehung der Aufsichtsbehörden in Bund und Ländern, der Polizei- und Justizbehörden in Bund und Ländern, der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU), des Bundesnachrichtendienstes und des Verfassungsschutzes. Derzeit arbeiten drei Arbeitsgruppen an der Erstellung der NRA, die noch in diesem Jahr abgeschlossen und Anfang 2019 veröffentlicht werden soll.

Bezüglich der FIU wurde seitens des LKA Niedersachsen festgestellt, dass die Zahl der nach Niedersachsen übersandten Verdachtsmeldungen nach Einrichtung der FIU zunächst rückläufig war, seit Anfang 2018 allerdings wieder vermehrt Verdachtsmeldungen an Niedersachsen übersandt werden.

6. Wie weit ist die Einführung des Transparenzregisters für wirtschaftlich Berechtigte und die Umsetzung der EU-Richtlinie 2015/849 insgesamt erfolgt, und ist damit bereits eine verbesserte Verfolgung von Geldwäsche, illegalem Waffenhandel und Terrorismusfinanzierung möglich?

Das seit dem 26.06.2017 vorzuhaltende Transparenzregister wird beim Bundesanzeiger Verlag geführt und dient der Erfassung und Zugänglichmachung von Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten.

Mit Inkrafttreten der Verordnung über die Übertragung der Führung des Transparenzregisters (Transparenzregisterbeleihungsverordnung [TBeIV]) und der Verordnung zur Datenübermittlung durch Mitteilungsverpflichtete und durch den Betreiber des Unternehmensregisters an das Transparenzregister (Transparenzregisterdatenübermittlungsverordnung [TrDüV]) waren zum Termin 05.07.2017 alle mit der Registrierung und der Einreichung verbundenen Funktionalitäten des Transparenzregisters als offizielle Plattform der Bundesrepublik Deutschland für Daten zu wirtschaftlich Berechtigten zugänglich.

Gesetzliche Vertreter von juristischen Personen des Privatrechts und rechtsfähige Personengesellschaften (§ 20 Abs. 1 GwG) sowie Trustees und Treuhänder (§ 21 Abs. 1 und 2 GwG) mussten erstmalig bis zum 01.10.2017 Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer machen, sofern sich diese Angaben nicht bereits aus Eintragungen und Dokumenten aus bestimmten anderen öffentlichen Registern (wie z. B. Handelsregister, Vereinsregister oder Unternehmensregister) ergeben.

Seit dem 27.12.2017 ist die Einsichtnahme, gestaffelt nach der Funktion des Einsichtnehmenden, möglich. Bestimmte Behörden haben im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung vollen Zugang zum Datenbestand des Transparenzregisters, Verpflichteten hingegen ist der Zugang nur fallbezogen und im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten gestattet. Darüber hinaus kann die Einsicht in spezifische Ein-

tragungen jedermann gewährt werden, sofern dieser im Einzelfall ein berechtigtes Interesse darlegt.

Da die Einsichtnahmemöglichkeit erst seit gut drei Monaten besteht, ist im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums zum jetzigen Zeitpunkt eine Aussage über eine daraus resultierende verbesserte Prävention der Geldwäsche nicht möglich.

Auch in den Geschäftsbereichen des Justizministeriums und des Innenministeriums liegen seit dem Zeitpunkt der Meldungen (zum 01.10.2017) noch keine praktischen Erfahrungen im Umgang mit dem Transparenzregister vor.

Eine verbesserte Verfolgung von Geldwäsche, illegalem Waffenhandel und Terrorismusfinanzierung durch Einführung des Transparenzregisters könnte vor dem Hintergrund zu erwarten sein, dass nunmehr über ein zentrales Portal zutreffend gemeldete Beteiligungsverhältnisse an Vereinigungen schneller aufgeklärt werden können. Der mit dieser Recherchemöglichkeit verbundene Nutzen für die Strafverfolgungspraxis bleibt abzuwarten. Als Instrument zur Erhellung von Strohmannverhältnissen und dergleichen dürfte das Transparenzregister hingegen nicht geeignet sein, da die registerführende Stelle keine inhaltliche Prüfung durchführt. Der Bußgeldkatalog dürfte kriminelle Marktteilnehmer nicht abschrecken.

Ob die Umsetzung der 4. EU-Geldwäscherichtlinie (EU-Richtlinie 2015/849) im Übrigen zu einer Verbesserung der Verfolgung von Geldwäsche, illegalem Waffenhandel und Terrorismusfinanzierung geführt hat, ist bisher nicht sicher feststellbar. Hier bleibt zunächst der weitere Verlauf abzuwarten.