
Steuroase Deutschland

Rezension von: Markus Meinzer, Steuroase Deutschland. Warum bei uns viele Reiche keine Steuern zahlen, Verlag C.H. Beck, München 2015, broschiert, 288 Seiten, € 14,95; ISBN 978-3-406-66697-1.

Deutschland versteht sich als Vorbild im Kampf gegen Steuerhinterziehung – nun soll Deutschland selbst eine Steuroase sein? „Steuroase Deutschland. Warum bei uns viele Reiche keine Steuern zahlen“ nennt Markus Meinzer sein im Oktober 2015 erschienenes Buch. Markus Meinzer ist Finanzexperte beim internationalen Netzwerk „tax justice network“ in Deutschland.

Vermögende Privatpersonen und multinationale Konzerne bedienen sich bei ihrer Steuerflucht und Steuerhinterziehung altbekannter Steuroasen, wie etwa der Schweiz, der Kanalinseln, der Insel Man, diverser Inseln der Karibik oder Panamas. Jedoch ist nach Meinzer auch Deutschland an bestimmten Verhaltensmustern und -strategien als Steuroase zu identifizieren. Generell würden bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung nur eingeschränkt Maßnahmen gesetzt, um Erfolge festzumachen. Wenn es zum Beispiel darum geht, den vermeintlichen Kapitalabfluss zu verhindern, fehlt plötzlich der politische Wille, entsprechende gesetzliche Bestimmungen zu treffen.

Fehlende Daten

Vereinzelt werden diskretionäre Maßnahmen, wie Steueramnestien,

beschlossen, deren Erfolg jedoch von beschränktem Ausmaß ist. Nach den Ankäufen der Daten-CDs ist laut Meinzer nach wie vor unklar, was eigentlich mit den Daten geschieht. Auch darüber, wie viele dieser KonteninhaberInnen zu Haftstrafen verurteilt wurden oder gegen wie viele überhaupt Anklage erhoben wurde, gibt es in Deutschland einfach keine Zahlen.

Die Höhe der Mehreinnahmen aufgrund der Steuerrückzahlungen und Strafzahlungen ist unbekannt, zumal es gar keine Unterscheidung gibt zwischen Selbstanzeigen mit Direktbezug und anderen Anzeigen. Umfragen bei Länderfinanzministerien ergeben für den Zeitraum 2010 bis 2014 steuerliche Mehreinnahmen in Höhe von 3 bis 4,3 Mrd. Euro, während andere Schätzungen einen weitaus höheren Betrag ausweisen.

Es wird auch nicht erfasst, in welchem Umfang Auslandsvermögen nach den Daten-CDs und Selbstanzeigen zurückgeholt werden konnte. Meinzer nennt einen Näherungswert, indem er den Strafzuschlag auf die Anzahl der Selbstanzeigen aufteilt und so die mittlere hinterzogene Summe auf zwischen 188.000 und 233.000 Euro schätzt. Es sind also nur kleine und mittlere Vermögen ins Netz gegangen. Damit bestätigt sich wieder einmal, dass BesitzerInnen großer Vermögen wesentlich leichter ihren Reichtum (weiter)verschieben und ihre Herkunft verschleiern können.

Meinzer zufolge scheint das aber kaum jemanden zu interessieren. In diesem Zusammenhang bestehende Datenschutzregelungen oder Geheimhaltungspflichten haben den Schutz bloß einer Seite zum Ziel: jenen der KapitalbesitzerInnen. InformantInnen haben mit Strafprozessen zu rechnen,

weil sie Geheimhaltungspflichten verletzen. Eigentlich sollte aber genau das Gegenteil passieren. Im Vordergrund sollte der Schutz von Personen aus dem privaten oder öffentlichen Bereich stehen, die Informationen über Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung im öffentlichen Interesse publik machen. Ohne derartige Informationen hätte es OffshoreLeaks, LuxLeaks oder PanamaLeaks nicht geben können. Für den Kampf gegen Steuerumgehungen sind derartige Aktionen immens wichtig.

Zuletzt setzte die Schweiz Maßnahmen, die wieder in die entgegengesetzte Richtung weisen. So wurden 2014 Gesetze im Bankenbereich verschärft, die die Ausweitung des Strafausmaßes für InformantInnen und auch für Dritte, die Bankdaten nutzen, von drei auf fünf Jahre erhöht. Übrigens ist Steuerhinterziehung als Straftat in Deutschland, so wie auch in Österreich, nicht vorgesehen – anders in Frankreich, Großbritannien oder Singapur.

Was ist eine Steueroase?

Welche Länder sind nun Steueroasen? Eine Steueroase muss nicht zwangsläufig ein gesamtes Land umfassen. Auch Teilgebiete mit eigenen gesetzlichen Regelungen, englisch *jurisdiction* genannt, können die Bedingungen für Steueroasen erfüllen. Über die konkrete Definition herrscht Uneinigkeit. Dennoch existieren viele Anekdoten und (aktuelle wie nicht aktuelle) Listen, auf denen kein Land angeführt sein möchte.

Im Jahr 1998 versuchte die OECD eine kurze Definition, die sich im Wesentlichen auf nur vier Kriterien beschränkte: Hinweise auf eine Steueroase sind, wenn (1) das betreffende

Land keine oder nur geringe Steuern einhebt, sich (2) nicht an einem effektiven Informationsaustausch beteiligt, (3) wenig Transparenz aufweist und (4) zudem keine substanzielle wirtschaftliche Aktivität vor Ort vorweisen kann. Eine Liste auf Basis dieser Kriterien aus dem Jahr 2000 ließ die Schweiz, Luxemburg, Singapur und Hongkong unerwähnt, obwohl auch damals kein Zweifel an der Steuerflucht in diese Länder bestand. Ein Grund dafür war das fehlende Kriterium der Geheimhaltung, die jedoch entscheidend bei der Flucht vor Regeln „anderswo“ ist.

Infolge der politischen Kehrtwende der Bush-Regierung erhielt die OECD in der Folge keine weitere Unterstützung durch die USA. Die Konsequenz war ein schwacher internationaler Standard, der ausländischen Steuerbehörden das Nachfragen trotz Bankgeheimnis erlauben sollte. Für die OECD-Länder war es nicht schwer, diesem Minimalstandard zuzustimmen – Nachfragen konnte ja gestattet werden, wenn Umfang und Intensität der Auskunftspflicht nicht konkret festgelegt waren. So war es auch kein Problem, die erforderliche Anzahl von Doppelbesteuerungsabkommen mit zumindest zwölf Ländern abzuschließen. Daraufhin war 2009 die schwarze Liste der OECD innerhalb kurzer Zeit leer. Auch Österreich schaffte es für einen Tag auf diese Liste. Diverse Listen hat es schon zuvor, bereits im Jahr 1977, gegeben. Bis 2007 sind laut IWF elf unterschiedliche Listen bekannt geworden. Listen sind zwar ein Regulativ, jedoch sinnlos, wenn es für Länder so einfach ist, durch bloße Lippenbekennnisse wieder gestrichen zu werden.

Deutschland veröffentlicht im Zuge des internationalen Datenaustausches

keine Daten hinsichtlich der Nutzung der Amtshilfe und des automatischen Informationsaustausches. Es gibt keine Angaben, mit welchen Ländern in welchem Umfang ein Austausch stattfindet oder welche Steuerarten betroffen sind. Deutschland selber antwortet laut Meinzer mit außergewöhnlicher Verspätung bei der Auskunftserteilung. Nur 12% der Anfragen werden innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 90 Tagen erledigt.

Im Zusammenhang mit der Identifizierung der wirtschaftlichen Berechtigung über Bankkonten gibt es eine Möglichkeit, dem Kontenabrufverfahren zu entgehen. Nämlich dann, wenn nur eine Gruppe von Begünstigten statt eine einzelne Person identifiziert werden kann. Um sich das Vermögen zu sichern, werden bei solchen Konstruktionen geheime Zusatzvereinbarungen getroffen, die die Person und die Form der Auszahlungen bestimmen. Dies ist nicht nur bei ausländischen Stiftungen aus Liechtenstein oder Österreich der Fall, auch deutsche Familienstiftungen und Treuhandgesellschaften können so ausgestaltet sein. Diese Strukturen werden bei großen Vermögen bevorzugt eingesetzt.

In Deutschland gibt es 20.000 registrierte Stiftungen, die 70 Mrd. Euro verwalten. Über die Treuhandstiftungen liegen keine Daten vor, da sie nirgends registriert werden müssen. Ihre Anzahl wird gleich hoch wie die der Registrierten geschätzt. Zudem ist das Stiftungsrecht in Deutschland Angelegenheit der Bundesländer, was den Wildwuchs der Regelungen und die daraus resultierenden Steuerschlupflöcher noch fördert. So wie die Schweiz deutsches Geld anlockt, so ist Deutschland gleichfalls ein attraktiver „Hafen“ für Geld aus Nicht-EU-Ländern

wie Russland, Türkei, USA oder Libyen. Außerdem besteuert Deutschland (im Gegensatz zur Schweiz) die Zinserträge von Steuerausländern nicht. Meinzer bewertet damit die Attraktivität des deutschen Steueroasen-Modells noch höher als jene des Schweizer Modells.

Er schätzt, dass im August 2013 ausländische Privatanleger festverzinsliche Wertpapiere in Höhe von über 2.000 Mrd. Euro bei inländischen Banken angelegt hatten. Die Zinsen darauf sind seit 1984 steuerfrei. Weiters schätzt Meinzer die Anteile an inländischen Investmentfonds auf 154 Mrd. Euro, die Forderungen von SteuerausländerInnen gegenüber inländischen Banken auf 887 Mrd. Euro. Insgesamt betragen die von Steuerausländern und von ausländischen Unternehmen (ohne ausländische Banken) gehaltenen Privatanlagen über 3.000 Mrd. Euro, deren Zinsen steuerfrei sind. Darin liegt ein hohes Potenzial an Steuermissbrauch.

Während Deutschland diese Erträge nicht besteuert, sollten die Steuerpflichtigen in ihren Wohnsitzländern für ihre Erträge Steuern zahlen. Das ist allerdings nur möglich, wenn die Wohnsitzländer von den ausländischen Veranlagungen ihrer Steuerpflichtigen Kenntnis haben. Deutschland ist durch die EU-Zinssteuerrichtlinie verpflichtet, die Zinserträge an das jeweilige Land zu melden – wobei 99% davon von der EU-Zinssteuerrichtlinie nicht erfasst sind. Im Jahr 2012 wurden Zinszahlungen in Höhe von 291 Mio. Euro an andere EU-Staaten gemeldet. Das entspricht lediglich 24 Mrd. Euro an Finanzanlagen. Daher ist ein automatischer Informationsaustausch von Zins-einkünften und Dividenden dringend notwendig. Deutschland hat es – an-

ders als etwa Finnland – unterlassen, routinemäßig und systematisch zu informieren, wie es die EU-Zinssteuerrichtlinie eigentlich vorschreibt. Sämtliche Studien (Zucman [2014], Helvea [2010] etc.) dazu belegen, dass hier eine gegebenenfalls pauschale Unschuldsumvermutung nicht angemessen ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Steuerhinterziehung nicht die Ausnahme ist.

Geldwäsche *made in Germany* wird juristisch nicht verfolgt

Intransparent sei nicht zuletzt Deutschlands Rolle beim Bunkern von Diktatoren-Geldern. Mehr oder weniger durch Zufall seien die Konten von Robert Mugabe oder Ben-Ali aufgefliegen. Auch zahlreiche im Buch beispielhaft angeführte weitere Diktatoren hatten zwischenzeitlich in Deutschland ihre Vermögen gelagert. Die deutschen Behörden schauten einfach weg. Ein OECD-Bericht aus dem Jahr 2013 bestätigt die deutsche Nachlässigkeit. Deutschland meldete im Zeitraum 2006-2012 keinen einzigen Cent wegen Korruption eingefrorener Gelder von ausländischen Personen. Insgesamt schnitten in diesem Bericht von 32 Industrienationen 27 Länder hinsichtlich der Geldwäschebekämpfung nicht gerade hervorragend ab. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Transparenz der wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen und Trusts. Ist es verwunderlich, dass aufgrund der schlechten Ergebnisse der Länder der Veröffentlichung des Berichts einige Jahre mühsamer Verhandlungen vorausgegangen waren? Zumal die OECD die 34 reichsten Industrienationen vereint und für gewöhnlich deren Interessen vertritt.

Die föderalistische Struktur in Deutschland ist bei der Bekämpfung der Geldwäsche nicht hilfreich, solange die Zuständigkeit und Kontrolle von Geldwäsche auf kommunaler Ebene beziehungsweise bei den Ländern liegt. Die Folge ist ein Wildwuchs an unterschiedlichen Regelungen innerhalb der Bundesländer. Dass die kommunale Gewerbeaufsicht und Standesbeamte gegen die organisierte Kriminalität hoffnungslos überfordert sind, ist augenscheinlich.

Zusätzlich erleichtert der massive Personalmangel in der Finanzverwaltung die Geldwäsche generell. Vermehrte Abgänge durch Pensionierungen ziehen zudem einen entsprechenden Wissensverlust nach sich. Immer weniger StudienabsolventInnen beginnen ihre berufliche Tätigkeit in der Finanzverwaltung. Sie sind eher bereit, sich für die um ein Vielfaches attraktiveren Stellenangebote bei privaten Steuerberatungsunternehmen zu entscheiden. Die Personalabbauprogramme der Vergangenheit rächen sich heute doppelt. Trotz gesetzlicher Bestimmungen scheint es keine Interessenkonflikte beim Seitenwechsel von Betriebsprüfern zu Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder in ein Industrieunternehmen zu geben, das womöglich zuvor geprüft wurde. Neben der internen Prüfungspraxis in der Finanzverwaltung sind BetriebsprüferInnen auch interne Geschäftsabläufe in den Konkurrenzunternehmen bekannt. Die häufigsten Seitenwechsel finden in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg statt. In diesen (CDU-)Bundesländern besteht auch das schlechteste Verhältnis zwischen der Anzahl der Betriebsprüfer und der zu prüfenden Betriebe. Die Arbeitsbedingungen werden qualitativ offen-

sichtlich schlechter, weil in den letzten Jahren Tausende Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung gestrichen wurden.

Meinzer kritisiert, dass Deutschland bei Verhandlungen zu internationalen Steuerabkommen bremst. Zum Beispiel setzte sich Deutschland bei der Novellierung der EU-Geldwäscherichtlinie massiv dafür ein, dass die Eigentümer von Briefkastenfirmen in den Registern nicht veröffentlicht werden. Die Veröffentlichungen von Teilen der Panama-Papiere Anfang April hatten auch Finanzminister Schäuble dazu bewegt, internationale Initiativen gegen Steuerflucht zu fordern. Der Schein trägt jedoch, zumal er gleichzeitig im Nebensatz „angemessene Ausnahmen“ ankündigt.

Im Kapitel zu Steuertricks fragt Meinzer, ob große Konzerne mit Absicht keiner intensiven Prüfung unterzogen werden? Oder ist die laxen Prüfungspraxis bewusst finanziell wie personell knapp gehaltener Ausstattung der Aufsichtsbehörden geschuldet? Bestehen tatsächlich Gesetzeslücken, oder werden Schlupflöcher bewusst toleriert? Die Konsequenzen haben jedenfalls kleine und mittelgroße Unternehmen sowie kleine und mittlere Privateinkommen in Form einer höheren steuerlichen Belastung als nötig zu tragen.

Meinzer kritisiert den Steuerwettlauf nach unten in der EU, der von den Mitgliedsländern selbst zu verantworten

ist. Um Kapitalflucht entgegenzuwirken, starten die Länder einen Wettbewerb untereinander und schaden sich damit nur selber. Der Entwurf für den Richtlinienvorschlag zur gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer benötigte mehr als ein Jahrzehnt bis zur Fertigstellung. Er liegt nun in abgeschwächter Variante zur Umsetzung vor.

Lösungsvorschläge in der Unternehmensbesteuerung beziehen sich insbesondere auf länderspezifische Offenlegungspflichten in der Konzernbesteuerung. Diese Pflichten wären ein wichtiger erster Schritt zu mehr Transparenz. Eine Umfrage von PricewaterhouseCoopers unter 1.344 Vorstandsvorsitzenden aus 68 Ländern ergibt, dass 59% eine Umsetzung der öffentlichen Berichtspflichten befürworten. Im Gegensatz dazu hält sich Deutschland bei den Vorschlägen zur Ausweitung der länderspezifischen Berichtspflichten zurück.

Markus Meinzers Buch ist ein wichtiger Beitrag zur Diskussion über Steuerflucht und Steueroasen. Er zeigt, dass im Kampf gegen Steuerflucht der Fokus nicht nur auf die bereits als Steueroasen bekannten Länder gerichtet werden soll. Auch in Deutschland besteht noch intensiver Handlungsbedarf auf dem Weg zu mehr Steuergerechtigkeit.

Gertraud Lunzer