

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Apel, Dr. Spöri, Huonker, Klose, Dr. Kübler, Lennartz, Frau Matthäus-Maier, Dr. Mertens (Bottrop), Poß, Amling, Dr. Nöbel, Rapp (Göppingen), Schlatter, Dr. Struck, Westphal, Dr. Wieczorek, Wolfram (Recklinghausen), Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 10/5149 —

Internationale Steuerflucht

Der Bundesminister der Finanzen IV C 5 – S 1340 – 24/86 – hat mit Schreiben vom 28. Mai 1986 die Große Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Große Anfrage spricht Verkürzungen der deutschen Steuern durch Einkunfts- und Gewinnverlagerungen in niedrig besteuerte ausländische Staaten und durch ähnliche Gestaltungen an. Die Bundesregierung stellt dazu zunächst fest, daß sich Steuerbürger mit Auslandsbeziehungen sowie die deutsche Außenwirtschaft in der Regel bemühen, ihren Verpflichtungen gegenüber der deutschen Finanzverwaltung und den Finanzverwaltungen anderer Länder nachzukommen. Die Bundesregierung hat aber keinen Zweifel, daß es im internationalen Bereich zu beträchtlichen Verkürzungen kommt, deren Aufdeckung für die Finanzverwaltung außerordentlich schwierig ist. Dabei handelt es sich aber – ähnlich wie bei der allgemeinen Wirtschaftskriminalität – um Erscheinungen am Rande normalen Wirtschaftens. Der ungenaue Ausdruck „Steuerflucht“ ist außerdem durch die Entwicklung überholt und auch rechtlich nicht abgrenzbar.

Im deutschen Steuerrecht wurden 1972 durch das Gesetz zur Wahrung der steuerlichen Gleichmäßigkeit bei Auslandsbeziehungen und zur Verbesserung der steuerlichen Wettbewerbslage bei Auslandsinvestitionen (Außensteuergesetz) ungerechtfertigte Steuervorteile beseitigt, die durch die Nutzung internationaler Steuerverfälle nach allgemeinem Steuerrecht entstehen

konnten. Das Gesetz schloß bestehende Gesetzeslücken, konnte jedoch die Verkürzung deutscher Steuern durch normwidriges Verhalten nicht ausschließen. Die damalige Gesetzgebung hat die bestehenden Schwierigkeiten bei der Aufdeckung und Aufklärung von internationalen Steuerverkürzungsfällen wohl vermindern, aber nicht völlig beseitigen können. Außerdem haben sich in den letzten Jahren Lücken in der damals völlig neuartigen Gesetzesregelung gezeigt. Die Bundesregierung prüft deshalb, ob in der kommenden Legislaturperiode Vorschläge für eine Änderung des Außensteuergesetzes vorzulegen sind.

Die Große Anfrage weist zutreffend darauf hin, daß die im Inland und im Ausland vorhandenen Daten und Informationen über die in ihr angesprochenen Verhältnisse außerordentlich lückenhaft sind. Zu ihren Fragen nach Zahlenmaterial ist vorweg festzustellen, daß

- statistische Erhebungen innerhalb der Finanzverwaltung durch deren Überlastung sehr enge Grenzen gesetzt sind;
- die in der Großen Anfrage angeforderten Schätzungen Unterstellungen über Fehlverhalten von Steuerbürgern voraussetzen würden, von denen aus grundsätzlichen Überlegungen abgesehen wird;
- über Dunkelziffern und über vermutete Hinterziehungsbeträge aus diesen Gründen keine verantwortlichen Angaben möglich sind.

Die Bundesregierung wird dem Deutschen Bundestag die neueren Entwicklungen darlegen, wenn das Ergebnis ihrer Prüfung des Außensteuergesetzes vorliegt.

1. Erfassung von Basisgesellschaften im Ausland

Einleitende Hinweise

Die folgenden Fragen beziehen sich auf Rechtsgebilde (Gesellschaften), die keiner „aktiven Tätigkeit“ nachgehen und deren Einkünfte im Sitzstaat nur einer niedrigen Besteuerung unterliegen (§ 8 Außensteuergesetz). Die steuerliche Behandlung derartiger Gesellschaften ist in den §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz geregelt. Diese Bestimmungen gehen davon aus, daß der Einsatz solcher Gesellschaften im Einzelfall wirtschaftlich sinnvoll sein und volkswirtschaftlichen Interessen, insbesondere dem lebenswichtigen deutschen Export, dienen kann. Das Gesetz sichert jedoch die Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität der deutschen Besteuerung, indem es unangemessene Steuervorteile durch den Einsatz derartiger Gesellschaften beseitigt. Dies gilt zum Beispiel auch für die Einschaltung von Holding-Gesellschaften in die deutschen Direktinvestitionen im Ausland. Zu betonen ist im übrigen, daß derartige Holding-Gesellschaften keineswegs nur in niedrig besteuerten Gebieten, sondern auch in anderen Ländern gegründet werden (in diesem Fall unterliegen sie wegen bestehender Doppelbesteuerungsabkommen meistens nicht dem inländischen Steuerzugriff).

1. Welche Formen der Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung sind nach Kenntnis der Bundesregierung durch die Einschaltung sogenannter ausländischer Basisgesellschaften (ausländischer Rechtsgebilde, die keiner aktivenwerbenden Tätigkeit nachgehen und ihr Einkommen im Sitzstaat nicht oder nur gering versteuern) verbreitet, und durch welche gesetzlichen Regelungen wird dieser Steuerflucht entgegengewirkt?

Die Einschaltung von sog. ausländischen Basisgesellschaften und ihre steuerlichen Probleme sind eingehend in dem „Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über die Wettbewerbsverfälschungen, die sich aus Sitzverlagerungen und aus dem zwischenstaatlichen Steuergefälle ergeben können“ vom 23. Januar 1964 (Drucksache IV/2411) dargestellt. Ungerechtfertigten Steuervorteilen durch die Einschaltung sog. ausländischer Basisgesellschaften wird im wesentlichen entgegengewirkt durch

- Bestimmungen des allgemeinen Steuerrechts (z. B. Maßgeblichkeit des Ortes der Geschäftsleitung bei der Steuerpflicht ausländischer Gesellschaften, beschränkte Steuerpflicht derartiger Gesellschaften usw.);
- die Bestimmungen der Abgabenordnung über die Zurechnung (z. B. bei Treuhandgeschäften), über das Scheingeschäft und über den Rechtsmißbrauch (§§ 39 bis 42 Abgabenordnung);
- die §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz über die Zwischengesellschaften in niedrig besteuernenden Ländern.

Seit Erlass des Außensteuergesetzes sind neue Gestaltungsformen sowie Möglichkeiten beobachtet worden, Unvollkommenheiten des Gesetzes zu ungerechtfertigten Steuervorteilen zu nutzen. Beispiele sind:

- Nutzung von Gebieten, die an sich keine niedrige Besteuerung haben, zur Gründung vermeintlich entdeckungssicherer und im Sitzstaat praktisch steuerfreier „Vorschaltgesellschaften“ vor „Basisgesellschaften“ in niedrig besteuernenden Ländern;
- Nutzung besonderer Rechtsgegebenheiten in Gebieten, die an sich nicht niedrig besteuern, zu steuersparenden Gestaltungen (Beispiel: Nutzung von „regulated investment companies“ in den USA zum steuergünstigen Halten von Obligationen für wesentlich beteiligte deutsche Kapitalgesellschaften);
- Unterlaufen der §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz durch den Einsatz treuhandähnlicher Verträge (vgl. dazu Frage I. 16).

Derartigen Gestaltungen kann teilweise durch bestehendes Recht entgegengetreten werden, sie stellen aber die Finanzverwaltung vor erhebliche zusätzliche Aufklärungsschwierigkeiten. Im übrigen wird bei Maßnahmen zur Steuerersparnis im internationalen Raum immer häufiger auf besondere Gestaltungsformen zur „Legalisierung“ der angestrebten Steuervorteile verzichtet.

2. Wie entwickelte sich seit 1970 die Zahl der deutschen Tochter-/Enkelunternehmen in den einzelnen niedrig besteuerten ausländischen Staaten bzw. Gebieten (vor allem: Bahamas, Britische Kanalinseln, Kayman-Inseln, Liechtenstein, Luxemburg, Insel Man, Monaco, Niederländische Antillen, Panama, Schweiz) sowie die deutschen Direktinvestitionen, die Bilanzsumme und das Vermögen dieser Unternehmen?

Angaben über Tochter- und Enkelgesellschaften deutscher Investoren im Ausland enthält die Statistik der Deutschen Bundesbank über den Bestand deutscher Direktinvestitionen im Ausland, die seit 1976 geführt wird. Für frühere Jahre liegen keine Angaben vor. Die deutsche Finanzverwaltung stellt über die Zahl deutscher Tochter- und Enkelgesellschaften im Ausland keine eigenen statistischen Erhebungen an. Die „Informationszentrale Ausland“ (IZA) des Bundesamtes für Finanzen sammelt jedoch bundesweit Angaben über ihr bekanntwerdende Beteiligungsverhältnisse deutscher Unternehmen und sonstiger Personen an ausländischen Tochter- und Enkelgesellschaften. Wegen der besonderen Ermittlungsrichtung der IZA sind die dabei gewonnenen Erkenntnisse nicht nach Gründungsjahren der einzelnen ausländischen Gesellschaften aufgliederbar. Die besondere Form der Speicherung führt ferner dazu, daß die Zahl der erfaßten ausländischen Gesellschaften, an denen diese Beteiligungen bestehen, zur Zeit nur näherungsweise angegeben werden kann. Wegen der Einzelheiten wird auf die Statistik der Deutschen Bundesbank verwiesen.

*Zahl der Tochter/Enkelgesellschaften deutscher Unternehmen lt. Statistik
der Deutschen Bundesbank
(Mindestbeteiligungsgrenze: 25 v. H.)*

*Von der IZA
1972 bis 1985
erfaßte Betei-
ligungen (Er-
kenntnis-
stand 1986)*

Staat

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
Bahamas	7	8	8	11	15	14	13	13	11	221
Britische Kanalinseln ¹⁾										101
Kayman-Inseln	7	9	8	9	10	13	14	15	17	70
Liechtenstein ²⁾										
Luxemburg	124	133	140	149	158	155	158	159	158	4 200
Isle of Man ¹⁾										14
Monaco ³⁾										55
Niederländische Antillen	12	11	18	22	30	35	36	37	33	167
Panama	19	18	20	23	25	27	30	28	31	608
Schweiz einschl. Liechtenstein	1 135	1 176	1 243	1 287	1 335	1 385	1 422	1 475	1 489	12 200

¹⁾ als Teil Großbritanniens geführt

²⁾ siehe bei der Schweiz

³⁾ als Teil Frankreichs geführt

Zu den deutschen Direktinvestitionen, der Bilanzsumme und dem Vermögen der deutschen Tochter- und Enkelgesellschaften in den oben genannten Gebieten sind keine Angaben möglich. Die in der Statistik der Deutschen Bundesbank ausgewiesenen Direktinvestitionen in diesen Ländern lassen insbesondere keine Schlüsse darauf zu, wie hoch die über diese Länder in Drittländer geleiteten Direktinvestitionen sind.

3. Welche Probleme bzw. Lücken bestehen bei der statistischen Erfassung dieser Vorgänge angesichts dessen, daß die Gesamtzahl ausländischer Tochterunternehmen in Liechtenstein über 40 000 und in der Schweiz über 20 000 (davon ca. ein Drittel von Inländern beherrscht), auf den Kayman-Inseln 20 000 sowie auf den Niederländischen Antillen 15 000 beträgt und ferner z. B. 1982 allein die Direktinvestitionen der Firmen Bayer AG, BASF AG und Siemens AG in ihre antillianischen Holdings über 700 Mio. DM betrugen?

Die Deutsche Bundesbank stützt sich bei ihrer Statistik über Tochter- und Enkelgesellschaften deutscher Investoren im Ausland auf die Statistik über den Bestand deutscher Direktinvestitionen im Ausland nach § 56 a Außenwirtschaftsverordnung, die seit 1976 geführt wird. Die Angaben der deutschen Finanzverwaltung beruhen auf der Offenlegung durch die Steuerbürger bzw. auf Verwaltungsermittlungen. Zu Einzelangaben hat die Finanzverwaltung wegen der statistischen Geheimhaltungspflicht keinen Zugang.

Die statistische Erfassung von Vorgängen in den niedrig besteuerten Ländern ist für die Finanzverwaltung keine hinreichende Erkenntnisquelle für ihre eigenen Ermittlungen. Für die Steuerfestsetzung benötigt sie vielmehr konkrete Angaben über Tochter- und Enkelgesellschaften, die ihr im Veranlagungs- oder Prüfungsverfahren gemacht oder von ihr selbst ermittelt werden. Immer wieder aufgedeckte Besteuerungsfälle, die zunächst unbekannt waren (Beispiele: Erkenntnisse durch Einzelaufgriffe oder im internationalen Amtshilfeverkehr), lassen jedoch auf eine erhebliche Dunkelziffer schließen. Diese Dunkelziffer und die Unsicherheit darüber, wie hoch der Anteil der mit dem Inland im Zusammenhang stehenden Basisgesellschaften in den genannten Ländern ist, sind eine Quelle erheblicher Besorgnis für die Finanzverwaltung.

Zu den in Frage kommenden Direktinvestitionen einzelner deutscher Unternehmen kann die Bundesregierung wegen des Steuergeheimnisses (§ 30 Abgabenordnung) keine Stellung nehmen. Im übrigen wird auf die einleitenden Hinweise zu diesem Teil der Großen Anfrage Bezug genommen.

4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Anzahl der von deutschen Unternehmen gehaltenen Basisgesellschaften in den einzelnen Niedrigsteuerländern, und wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung seit 1970?

Die Zahl der der deutschen Finanzverwaltung („Informationszentrale Ausland“) bekannten Basisgesellschaften ergibt sich aus der Antwort zu Frage 2. Eine Schätzung der Dunkelziffer sowie der Entwicklungstendenzen seit 1970 ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich.

5. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die aus der Einschaltung von Basisgesellschaften jährlich entstehenden Steuerausfälle?

Steuerausfälle aus den bekannten Beteiligungen werden durch die Bestimmungen der §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz rechtlich ausgeschlossen. Eine Schätzung der Steuerausfälle im Bereich der Dunkelziffer ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich. Gleiches gilt für Steuerausfälle aus anderen Gründen (z. B. wegen falscher Angaben bei erfaßten Zwischengesellschaften).

6. In wie vielen Fällen wurde in den einzelnen Jahren seit 1970 (aufgeteilt nach Niedrigsteuerländern) nach § 42 AO (bzw. § 39 AO und den Vorgängervorschriften)
- a) eine Zurechnung der Einkünfte ausländischer Unternehmen bei dem dahinterstehenden Steuerinländer von der Finanzverwaltung geprüft,
 - b) eine derartige Zurechnung tatsächlich vorgenommen, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen insgesamt und die durchschnittlichen Mehreinkünfte pro Festsetzungsfall,
 - c) eine Zurechnung durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Statistische Aufzeichnungen über diese Fälle wurden – um die ohnedies bestehende Überlastung der Finanzverwaltung nicht weiter zu erhöhen – nicht erstellt. Anlässlich der Anfrage wurde aber eine Stichprobe aus 68 Fällen gebildet, in denen für die Veranlagungszeiträume 1970 bis 1985 Zurechnungen vorgenommen wurden. Die nachzuerhebenden Mehrsteuern betrugen 79,2 Mio. DM; die durchschnittlichen Mehrsteuern je Zurechnungsfall beliefen sich damit auf rd. 1,3 Mio. DM. In 15 Fällen schweben allerdings Rechtsmittel.

7. In wie vielen Fällen wurde in den einzelnen Jahren seit 1972 (aufgeteilt nach Niedrigsteuerländern) nach §§ 7 bis 14 AStG
- a) eine Zurechnung von Einkünften ausländischer Gesellschaften von der Finanzverwaltung geprüft,
 - b) eine derartige Zurechnung tatsächlich vorgenommen, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen insgesamt und die durchschnittlichen Mehreinkünfte pro Festsetzungsfall,
 - c) eine Zurechnung durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Statistische Aufzeichnungen über die nach §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz durchzuführenden Feststellungen und Folgeveranlagungen konnten – um die ohnedies bestehende Überlastung der Finanzverwaltung nicht weiter zu erhöhen – nur in eingeschränktem Maße erstellt werden. Nach ihnen sind die folgenden Angaben möglich. Hierbei sind die der normalen deutschen Besteuerung unterliegenden Ausschüttungen der niedrig besteuerten Gesellschaften nicht berücksichtigt, die ein Vielfaches der ausgewiesenen Hinzurechnungsbeträge ausmachen. Diese Ausschüttungen sind eine vom Gesetz bezweckte Nebenwirkung.

Jahr	Anzahl der Feststellungen	Anzusetzende Hinzurechnungsbeträge (gesamt)
1972	99	25 952 976 DM
1973	492	50 455 415 DM
1974	449	35 542 636 DM
1975	439	34 088 816 DM
1976	461	20 756 553 DM
1977	477	23 310 128 DM
1978	509	41 482 499 DM
1979	443	11 111 372 DM
1980	358	14 633 496 DM
1981	553	59 382 033 DM
1982	496	28 232 270 DM
1983	394	29 833 226 DM

Anmerkung: Einzelne Lücken in der Statistik sind durch Schätzung ergänzt worden.

8. Wie wirksam ist nach Auffassung der Bundesregierung die Präventivwirkung der Vorschriften des Außensteuergesetzes über die Hinzurechnungsbesteuerung, und wie hoch schätzt die Bundesregierung die hierauf zurückführenden Steuermehreinnahmen?

Die Vorschriften des Außensteuergesetzes haben nach Auffassung der Bundesregierung hohe Präventivwirkung. Dies schließt nicht aus, daß Schwierigkeiten der Steuererfassung bestehen bleiben und daß gewisse Gesetzeslücken hervorgetreten sind; der hier bestehende Handlungsbedarf wird geprüft werden. Ein Mehraufkommen kann aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht geschätzt werden.

9. Trifft es zu, daß das Außensteuergesetz den Konzernen und Großunternehmen genügend Anpassungsmöglichkeiten überließ und überläßt, um eine Besteuerung der ins Ausland verlagerten bzw. im Ausland thesaurierten Gewinne im wesentlichen zu vermeiden und daß hiervon auch von großen inländischen Konzernen Gebrauch gemacht wurde?

Das Außensteuergesetz erfaßt die in international tätigen Konzernen und Großunternehmen mit deutscher Konzernspitze anfallenden sog. „passiven Einkünfte“, die in Zwischengesellschaften unter einer niedrigen Besteuerung anfallen. Das Außensteuergesetz hat auf diesem Gebiet Rechtsklarheit geschaffen und wird bei der Unternehmensstrukturierung beachtet; seine Anwendung wird im Rahmen der regelmäßigen Prüfungszyklen durch die deutsche Betriebsprüfung überwacht.

Wie bei vergleichbaren Gesetzen gibt es auch Anpassungsmöglichkeiten an das Außensteuergesetz. Wieweit es dabei zu Steuervorteilen kommen kann, die dem Zweck des Gesetzes zuwiderlaufen, wird geprüft (vgl. Vorbemerkung). Festzustellen ist, daß

- sich seit 1972 Gesetzeslücken herausgestellt haben, z. B. bei der Beteiligung an Zwischengesellschaften über treuhandähnliche Verhältnisse, bei der Einbringung von Beteiligungen in durch Doppelbesteuerungsabkommen geschützte Betriebsstätten in Drittländern oder bei der doppelten Inanspruchnahme von Schachtelregelungen;
- es das Gesetz den Konzernen und Großunternehmen in gewissem Umfang erlaubt, die im Ausland entstandenen und dort thesaurierten Gewinne steuerfrei oder mit ermäßigter Besteuerung in das Inland auszuschütten; dies entspricht deutschem Außensteuerrecht, den Doppelbesteuerungsabkommen und steuerpolitischen Grundsatzentscheidungen des Außensteuergesetzes;
- u. U. Einkünfte aus im Ausland ausgeübter „aktiver“ Wirtschaftstätigkeit in Steueroasenländer geleitet und dadurch der Besteuerung im ausländischen Tätigkeitsstaat entzogen werden können; derartige Vorteile bei der Besteuerung im Ausland können den Konzernen und Großunternehmen in manchen Fällen wegen der Steuerbefreiungen der Auslandsgewinne nach den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (Schachtelregelung über die Grenze) verbleiben.

Die Bundesregierung wird die damit zusammenhängenden Fragen bei den Überlegungen zu einer Neufassung des Außensteuergesetzes berücksichtigen. Hierbei werden auch Fragen geprüft werden, die mit der Liquidation von Zwischengesellschaften zusammenhängen.

10. Trifft es zu, daß – wie in Fachzeitschriften behauptet wird – vor allem im Bereich der ausländischen Vermögensverwaltungsgesellschaften die betroffenen Steuerinländer eher die Grauzone der Steuerhinterziehung in Kauf nehmen als die für eine Beurteilung der Anwendung des Außensteuergesetzes erforderlichen Angaben gegenüber den Finanzämtern zu offenbaren?

Die Zahl der aufgedeckten Vermögensverwaltungsgesellschaften ist auffallend niedrig; immer wieder werden Fälle angetroffen, in denen Steuerinländer Vermögenserträge über das Ausland der deutschen Besteuerung entziehen, sei es unter Einschaltung von

Vermögensverwaltungsgesellschaften oder einfach durch Täuschung der deutschen Finanzverwaltung (z. B. durch das Halten von Vermögenswerten auf ausländischen Konten). Dies läßt erkennen, daß sich Steuerpflichtige teilweise in der in der Frage angegebenen Weise verhalten.

11. Trifft es zu, daß gerade im Bereich der ausländischen Vermögensverwaltungsgesellschaften das mit dem Außensteuergesetz angestrebte Ziel nicht erreicht worden ist und daß die Erfassungsschwierigkeiten der Finanzverwaltung heute noch genauso groß sind wie vor dem Jahr 1972?

Das Außensteuergesetz hat sein Ziel erreicht, im Bereich der ausländischen Vermögensverwaltungsgesellschaften rechtliche Möglichkeiten für ungerechtfertigte Steuervorteile zu beseitigen. Ferner wurden die Erfassungsschwierigkeiten der Finanzverwaltung vermindert, indem die erweiterte Mitwirkungspflicht bei Auslandsbeziehungen nach § 90 Abs. 2 Abgabenordnung, die Meldepflicht in § 138 Abs. 2 Abgabenordnung sowie die Bestimmungen der §§ 16 und 17 Außensteuergesetz eingeführt wurden. Gleichwohl sind die Ermittlungsschwierigkeiten der Finanzverwaltung heute noch erheblich, zumal Niedrigsteuerländer es ablehnen, im Wege der Amtshilfe zur Aufklärung beizutragen. Außerdem werden Personen, die zur Verkürzung von Steuern entschlossen sind, oft die ihnen rechtlich obliegenden Mitwirkungspflichten nicht erfüllen. Hier liegt eine für die Finanzverwaltung kaum zu überwindende Grenze. Die Finanzverwaltung bemüht sich aber auch hier um weitere Fortschritte, vor allem durch den internationalen Austausch von Auskünften ohne Ersuchen bei Gewinnumleitungen über Niedrigsteuerländer (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 EG-Amtshilfegesetz). Sie steht hierüber im internationalen Erfahrungsaustausch, insbesondere in der OECD, der EG und der sog. Vierergruppe (Erfahrungsaustausch der Steuerverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens und der USA).

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Deutschen Bundesbank, „daß deutsche Anleger ihre Firmenvermögen im Ausland vorsichtig bewerten und – besonders in Jahren mit guten Erträgen – Teile der einbehaltenen Gewinne nicht als solche ausweisen, sondern den stillen Reserven zuführen“ (vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 1985, Seite 31), und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung zur Prüfung der Bilanzgestaltung bei Basisgesellschaften durch die Finanzverwaltung ergriffen?

Die Deutsche Bundesbank hat ihre Aussage auf S. 31 des Monatsberichts vom März 1985 zur Bewertung ausländischen Firmenvermögens durch inländische Eigentümer im Zusammenhang mit einer vergleichenden Untersuchung über die Rendite unmittelbarer deutscher Direktinvestitionen im Ausland gemacht. Wenn die Bundesbank dabei unterstellt, „daß deutsche Anleger ihre Firmenvermögen im Ausland vorsichtig bewerten“, so ist damit

lediglich das im Handelsrecht geltende Vorsichtsprinzip angesprochen. Dieses Vorsichtsprinzip ist als allgemeiner Grundsatz ordnungsmäßiger Buchführung für alle Kaufleute verbindlich und durch das Bilanzrichtlinien-Gesetz in § 252 Abs. 1 Nr. 4 Handelsgesetzbuch kodifiziert. Soweit ausländische Gewinne der inländischen Besteuerung unterliegen, sind sie auf der Grundlage der zwingenden steuerrechtlichen Bewertungsvorschriften zu ermitteln. Besondere Maßnahmen hält die Bundesregierung insoweit nicht für erforderlich.

13. Ist die beim holländischen Philips-Konzern kürzlich bekanntgewordene Form der Steuerumgehung (das Unternehmen hatte auf den Bermudas über eine luxemburgische Holding eine Versicherungsgesellschaft gegründet, sich bei dieser eigenen Tochterfirma versichert, die eingezahlten Prämien gegen hohe Zinsen als Kredit zurückerhalten und sowohl Prämien als auch Zinszahlungen steuermindernd geltend gemacht) so oder in ähnlicher Form auch bei deutschen Unternehmen anzutreffen, und wie beurteilt die Bundesregierung derartige Konstruktionen?

Die Bundesregierung kann wegen des Steuergeheimnisses (§ 30 AO) zu einzelnen Steuerfällen nicht Stellung nehmen.

Fälle der „Eigenversicherung“ zum Zwecke der Steuerersparnis durch Basisgesellschaften in Niedrigsteuerländern sind bekannt (sog. „Captives“). Um ihnen entgegenzutreten, wurde durch das Steueränderungsgesetz 1980 § 8 Abs. 1 Nr. 3 Außensteuergesetz so geändert, daß deutsche Unternehmen durch derartige Gestaltungen keine ungerechtfertigten Steuervorteile mehr erlangen können. Verlagern ausländische Konzerne auf diese Weise ihre deutschen Gewinne in niedrig besteuerte Länder, so ist dem durch die Bestimmungen über die internationale Einkunftsabgrenzung, insbesondere nach § 1 Außensteuergesetz entgegenzutreten. Es können allerdings erhebliche Abgrenzungs- und Aufklärungsschwierigkeiten auftauchen.

14. Hält es die Bundesregierung für vertretbar, daß eine Hinzurechnung nach dem Außensteuergesetz unterbleibt, wenn sich nicht mehr als 50 v. H. des Kapitals der Basisgesellschaft in der Hand von Steuerinländern befinden (z. B. bei einer Basisgesellschaft, die zu gleichen Teilen von Inländern und einem Unternehmen aus einem anderen Industriestaat beherrscht wird)?

Die Beschränkung der Hinzurechnungsbesteuerung nach den §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz auf Beteiligungen von mehr als 50 v. H. des Kapitals von Basisgesellschaften in der Hand von Steuerinländern war nach dem Erkenntnisstand von 1972 sachgerecht und hat damals die Wirksamkeit des Gesetzes nicht beeinträchtigt. Es ist allerdings denkbar, daß das Gesetz unterlaufen wird, z. B. indem ein Inländer und ein ihm nicht nahestehendes Unternehmen aus einem anderen hochbesteuernden Staat gemeinsam derartige Gesellschaften gründen, um sie jeder für sich oder gemeinschaftlich zu Gewinnverlagerungen zu nutzen.

Die deutsche Finanzverwaltung steht hierüber im Erfahrungsaustausch mit anderen ausländischen Finanzverwaltungen. Sie wird die Ergebnisse bei ihren Überlegungen für eine Neufassung des Außensteuergesetzes mit berücksichtigen.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Hinzurechnungsbesteuerung bei inländischen Kapitalgesellschaften wegen der Behandlung des Hinzurechnungsbetrags im Rahmen der Eigenkapitalgliederung nach Abschnitt 83 Abs. 3 KStR durch eine Einlage mit nachfolgender Ausschüttung im Ergebnis rückgängig gemacht werden kann?

Die Bundesregierung hält die Regelung in Abschnitt 83 Abs. 3 Körperschaftsteuer-Richtlinien für sachgerecht. Sie entspricht den Grundsätzen des körperschaftsteuerlichen Anrechnungsverfahrens. Die Hinzurechnungsbesteuerung wird durch eine nachfolgende Gewinnausschüttung der inländischen Kapitalgesellschaft nicht rückgängig gemacht, sondern durch die Besteuerung auf der Ebene des Anteilseigners ersetzt.

16. Ist die Bundesregierung noch der in der Begründung zum Steuerbereinigungsgesetz 1985 (Drucksache 10/1636, S. 55) vertretenen Auffassung, daß die einschränkende Auslegung des § 7 Abs. 4 AStG durch den Bundesfinanzhof (Urteil vom 26. Oktober 1983 I R 200/78) den Gesetzeszweck des AStG ernsthaft gefährdet, und in welchen Punkten besteht diese Gefährdung?

Die Bundesregierung ist noch heute der Auffassung, daß die einschränkende Auslegung des § 7 Abs. 4 Außensteuergesetz durch den Bundesfinanzhof den Gesetzeszweck des Außensteuergesetzes ernsthaft gefährdet und es in seiner Wirksamkeit auszuhöhlen droht. Sie führt dazu, daß Inländer eine Beteiligung an ausländischen Zwischengesellschaften durch Dritte halten oder sich ihrer durch besondere Gestaltungen ohne Beteiligungscharakter bedienen können und dadurch die Steuerpflicht nach den §§ 7 bis 14 Außensteuergesetz unterlaufen. Nach einem Bericht des Bundesamtes für Finanzen handelt es sich um häufig genutzte Gestaltungen. Der Gefährdung des Gesetzeszweckes kann durch die bloße Beseitigung der einschränkenden Auslegung des Bundesfinanzhofs allein nicht wirksam entgentreten werden, weil auch die bestehenden Ermittlungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Die Änderungen von materiellem Recht und von Ermittlungsvorschriften stehen in engem sachlichen Zusammenhang. Der Deutsche Bundestag hat deshalb die Anpassung nicht im Steuerbereinigungsgesetz 1986 vorgenommen, sondern sie in Erwartung der Gesamtüberprüfung des Außensteuergesetzes zurückgestellt.

*II. Erfassung von Gewinnverlagerungen ins Ausland
bei Geschäftsbeziehungen zu nahestehenden Personen*

Einleitende Hinweise

Die Bundesregierung stellt zunächst fest, daß Geschäftsbeziehungen inländischer Unternehmen zu nahestehenden Personen im Ausland (vor allem Tochter-, Mutter- und Schwestergesellschaften) unverzichtbarer Teil unserer normalen internationalen Wirtschaftsbeziehungen sind. Es ist Eigenart solcher Geschäftsverbindungen, daß Schmälerungen der Besteuerungsgrundlage in einem Land normalerweise erhöhter Gewinnanfall in anderen Ländern gegenüber steht; soweit – was für wichtige Partnerländer typisch ist – im Ausland eine ähnliche hohe Steuerlast besteht wie in der Bundesrepublik Deutschland, sind also in diesem Bereich Gewinnverlagerungen steuerlich für die Unternehmen ohne nachhaltigen Vorteil. Dieser Mechanismus wirkt sowohl zugunsten wie zu Lasten des deutschen Steueraufkommens.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß

- für derartige Geschäftsbeziehungen der „Grundsatz des Fremdvergleichs“ gilt, der im nationalen Recht und in den Doppelbesteuerungsabkommen niedergelegt ist;
- nicht nur die Belastungsverhältnisse, sondern auch andere Gegebenheiten der internationalen Steuerstruktur das Verhalten der Unternehmen beeinflussen;
- im Einzelfall deutsche Gewinnberichtigungen u. U. zu internationalen abkommenswidrigen Doppelbelastungen führen können und daß die deutsche Finanzverwaltung ggf. mit ausländischen Finanzverwaltungen eine Verständigung darüber zu suchen hat, wie die eigene Berichtigung nach einem Doppelbesteuerungsabkommen zu beurteilen ist und ob sie durch eine Gegenberichtigung im Ausland auszugleichen ist.

Die Bundesregierung steht wegen der Probleme der internationalen Einkunftsabgrenzung, des Schutzes der Steuerpflichtigen vor Doppelbelastungen, der Koordinierung der Betriebsprüfungen in Ländern mit vergleichbarer Steuerstruktur und eines besseren internationalen Rechtsschutzes im internationalen Erfahrungsaustausch, insbesondere in der OECD, der EG und der sog. „Vierergruppe“ (Erfahrungsaustausch der Steuerverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Großbritanniens und der USA).

1. Welche Formen der Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung sind nach Kenntnis der Bundesregierung bei Geschäftsbeziehungen deutscher Unternehmen zu nahestehenden Personen im Ausland (vor allem Tochter-, Mutter- und Schwestergesellschaften) verbreitet, und durch welche gesetzlichen Regelungen wird dieser Steuerflucht entgegengewirkt?

Steuerverkürzungen zwischen inländischen Unternehmen und nahestehenden Personen im Ausland stellen – wie die internatio-

nale Steuerverkürzung überhaupt – eine Randerscheinung dar; der unscharfe Ausdruck „Steuerflucht“ sollte gerade hier gemieden werden. Dies gilt auch für das Problem der Verrechnungspreise, dessen besondere Schwierigkeiten in den einleitenden Hinweisen zu diesem Teil der Großen Anfrage dargestellt wurden.

Im übrigen ist bei der Überprüfung von grenzüberschreitenden Geschäftsbeziehungen zwischen nahestehenden Personen vor allem auf folgende Fallgruppen zu achten:

- Einschaltung sog. ausländischer Basisgesellschaften in derartige Geschäftsbeziehungen oder in Beteiligungsstrukturen; ihnen wird durch die in Frage I. 1 genannten gesetzlichen Regelungen und – soweit es sich um den Einsatz derartiger Gebilde durch ausländische Konzerne handelt – durch die allgemeinen Regelungen zur internationalen Einkunftsabgrenzung entgegengetreten;
- überhöhte Gewinnzuweisungen an Betriebe und Betriebsteile, die in niedrig besteuerten Ländern oder in Ländern mit besonderen Steuervergünstigungen für aktive Tätigkeiten ansässig sind; derartigen Gewinnverlagerungen wird durch die allgemeinen Regelungen zur internationalen Einkunftsabgrenzung entgegengewirkt;
- besondere Vertragsgestaltungen, die Unterschiede der Steuerrechte in den hieran beteiligten Ländern ausnutzen; dem kann durch allgemeine gesetzliche Regelungen, insbesondere die §§ 39 bis 42 Abgabenordnung, entgegengewirkt werden;
- sonstige Maßnahmen, die die deutsche und eine beteiligte ausländische Finanzverwaltung gleichzeitig zu täuschen versuchen oder besondere rechtliche Gegebenheiten ausnutzen; ihnen wird durch die allgemeinen Bestimmungen unseres Steuerrechts zu Auslandssachverhalten, insbesondere über die erweiterte Aufklärungspflicht bei Auslandsbeziehungen (§ 90 Abs. 2 Abgabenordnung) entgegengewirkt.

Bei den allgemeinen Regelungen über die internationale Einkunftsabgrenzung stehen die Bestimmungen über die verdeckte Einlage und die verdeckte Gewinnausschüttung sowie § 1 Außensteuergesetz im Vordergrund. Bei der Anwendung der bestehenden Bestimmungen können Berichtigungen von Verrechnungspreisen deutscher Muttergesellschaften u. U. durch Ausschüttungen mit nachfolgender ausschüttungsbedingter Teilwertabschreibung im Ergebnis rückgängig gemacht werden. Dies beruht darauf, daß im deutschen Steuerrecht für Ausschüttungen ausländischer aktiver Gesellschaften weitgehend Schachtelvergünstigungen gewährt werden, gleichzeitig aber bestimmter Aufwand im Zusammenhang mit Schachtelbeteiligungen steuermindernd berücksichtigt wird. Diese Fragen werden im Zusammenhang mit den Überlegungen zu einer Neufassung des Außensteuergesetzes geprüft werden.

2. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die durch derartige Gewinnverlagerungen ins Ausland entstehenden Steuermindereinnahmen?

Eine Schätzung ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründung nicht möglich.

3. In wie vielen Fällen ist in den einzelnen Jahren seit 1970 eine Gewinnberichtigung bei internationalen Beziehungen nach den Vorschriften bzw. Regeln über verdeckte Gewinnausschüttungen, verdeckte Einlagen, Berichtigungen nach § 1 AStG sowie Einkunftsabgrenzung innerhalb eines Unternehmens mit ausländischen Betriebsstätten (bitte jeweils getrennt angeben)
- a) von der Finanzverwaltung geprüft worden,
 - b) tatsächlich durchgeführt worden, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen insgesamt sowie die durchschnittlichen Mehreinkünfte je Fall,
 - c) durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten worden, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Eine Statistik, aus der sich die erfragten Angaben ableiten lassen, wird – schon wegen der Überlastung der deutschen Finanzverwaltung – nicht geführt. Auch repräsentative Durchschnittswerte können wegen der starken Streuung nicht angegeben werden.

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das Instrument der Patent- und Lizenzgebühren zur steuerwirksamen Gewinnverschiebung verwendet wird, und wie hoch waren in den einzelnen Jahren seit 1970 die Patent- und Lizenzzahlungen nach der Schweiz und nach Liechtenstein?

Vereinbarungen über Patent- und Lizenzgebühren können zur steuerwirksamen Gewinnverlagerung eingesetzt werden. Derartige Vereinbarungen werden deshalb bei Außenprüfungen besonders eingehend untersucht, insbesondere wenn sie in niedrig besteuerte Gebiete reichen. Zur Unterstützung besteht bei der „Informationszentrale Ausland“ eine besondere Kartei von Vergleichswerten.

Die Zahlungen von Patent- und Lizenzgebühren in die Schweiz und nach Liechtenstein haben sich nach Angaben der Deutschen Bundesbank seit 1970 wie folgt entwickelt:

Tsd. DM

Jahr	Zahlungen für Patente, Erfindungen und Verfahren, Urheberrechte, Warenzeichen insgesamt	davon für	
		Patente, Erfindungen und Verfahren	Urheberrechte und Warenzeichen
1970	304 831	264 819	40 012
1971	377 594	327 071	50 523
1972	332 323	278 858	53 465

Tsd. DM

Jahr	Zahlungen für Patente, Erfindungen und Verfahren, Urheberrechte, Warenzeichen insgesamt	davon für	
		Patente, Erfindungen und Verfahren	Urheberrechte und Warenzeichen
1973	358 565	301 577	56 988
1974	366 151	313 414	52 737
1975	404 084	349 810	54 274
1976	380 688	322 023	58 665
1977	467 656	391 094	76 562
1978	493 771	410 893	82 878
1979	489 289	383 172	106 117
1980	504 251	421 857	82 394
1981	481 517	394 187	87 330
1982	488 925	410 703	78 222
1983	506 924	429 415	77 509
1984	586 201	513 064	73 137
1985	540 967	457 531	83 436

Eine Unterscheidung zwischen Lizenzgebühren, die in die ortsständige Wirtschaft dieser Länder, und solchen, die in ihre „Oasenwirtschaft“ fließen, ist nicht möglich. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei in diese Länder verlagerten Bezügen zum Teil um angemessene Bezüge von Unternehmen handelt, die im Ausland ihre Spitze haben und die Zahlungen zur Verkürzung von Steuern ihrer Heimatländer in die Steueroasen geleitet haben.

5. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit dem Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 23. Februar 1983 (BStBl. S. 218) und den gleichlautenden Erlassen der obersten Finanzbehörden der Länder gesammelt, die auf die Unterbindung der steuermindernden Gewinnverschiebung ins Ausland durch konzerninterne Verrechnungspreise zielen?

Die Erfahrungen sind gut.

6. Stimmt die immer wieder gehörte Behauptung, die Anwendung dieser Regelungen führe zu Doppelbesteuerungen?

Nach den Erfahrungen der deutschen Finanzverwaltung, die durch einen Bericht des Steuerausschusses der OECD bestätigt werden, gibt es keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte für diese oft gehörte Annahme. Die Möglichkeit, daß durch deutsche Berichtigungen tatsächliche Doppelbelastungen entstehen, ist insbesondere bei den in der Antwort zu Frage II. 1 genannten Fällen nicht oder nur sehr eingeschränkt gegeben. Im übrigen berücksichtigt die deutsche Finanzverwaltung im Prüfungsverfahren die Notwendigkeit, daß die betroffenen Unternehmen ggf. bei der Besteuerung im Ausland einen Ausgleich brauchen (vgl. Tz. 1.2.5 und 1.2.6 des Schreibens des Bundesministers der Finanzen vom 23. Februar 1983). Die deutsche Finanzverwaltung hat auftauchende Fälle einer Doppelbesteuerung durch Verständigung oder auf andere Weise bereinigt.

7. Wie viele Unternehmen haben von der Neuordnung ihrer Verhältnisse gemäß Tz. 10.2 des o. a. BMF-Schreibens Gebrauch gemacht, und wie beurteilt die Bundesregierung die steuerlichen Auswirkungen?

Die Zahl dieser Unternehmen ist nicht bekannt. Die genannte Übergangsregelung hat zur reibungslosen Einführung des BMF-Schreibens und zur Rechtssicherheit beigetragen.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die französische Regelung, wonach bei Zahlungen an Personen in Niedrigsteuerländern (z. B. Honorare, Provisionen, Lizenzgebühren) der inländische Steuerpflichtige und nicht die Finanzverwaltung die Beweislast hinsichtlich Realität der zugrundeliegenden Transaktion und Angemessenheit der gezahlten Vergütung trägt?

Eine Beweislastverteilung, wie sie die erwähnte Regelung vorsieht, ist dem deutschen Steuerrecht fremd. Die mit der französischen Regelung angestrebten Ziele werden im deutschen Steuerrecht systemgerecht erreicht durch

- die erweiterte Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen bei Auslandsbeziehungen nach § 90 Abs. 2 Abgabenordnung;
- die Verpflichtung zur Angabe von Gläubigern oder Empfängern nach § 160 Abgabenordnung und die Verstärkung dieser Verpflichtung bei Geschäftsbeziehungen zu nicht oder nur unwesentlich besteuerten Empfängern nach § 16 Außensteuergesetz.

III. Erfassung des Wohnsitzwechsels und der Verlegung der Geschäftsleitung in niedrig besteuerte Gebiete

1. In wie vielen Fällen ist in den einzelnen Jahren seit 1972 eine erweiterte beschränkte Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuerpflicht nach §§ 2 bis 5 AStG
- a) von der Finanzverwaltung geprüft worden,
 - b) tatsächlich angenommen worden, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen (getrennt nach Einkommen-, Vermögen- und Erbschaftsteuer) sowie die durchschnittlichen Mehreinkünfte bzw. das durchschnittliche Mehrvermögen je Fall,
 - c) durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten worden, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Aus den statistischen Aufzeichnungen der Finanzverwaltung können folgende Angaben gemacht werden:

Jahr	Anzahl der Fälle, die zu einer Veranlagung nach § 2 AStG geführt haben	Mehrsteuern gegenüber der Besteuerung als normal beschränkt Steuerpflichtiger
1972	166	11 865 045 DM
1973	168	8 949 803 DM
1974	172	6 696 981 DM

Jahr	Anzahl der Fälle, die zu einer Veranlagung nach § 2 AStG geführt haben	Mehrsteuern gegenüber der Besteuerung als normal beschränkt Steuerpflichtiger
1975	145	6 356 593 DM
1976	124	4 866 635 DM
1977	94	1 528 397 DM
1978	98	1 704 338 DM
1979	87	1 231 350 DM
1980	59	433 180 DM
1981	107	2 240 189 DM
1982	102	1 923 574 DM
1983	62	1 461 504 DM

Die Anmerkungen zur Statistik in Frage I.7 gelten entsprechend.

Weitere Angaben werden – um die bestehende Überlastung der Finanzverwaltung nicht noch zu erhöhen – statistisch nicht erfaßt.

2. In wie vielen Fällen ist in den einzelnen Jahren seit 1972 eine Besteuerung des Vermögenszuwachses nach § 6 AStG

- a) von der Finanzverwaltung geprüft worden,
- b) tatsächlich durchgeführt worden, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen insgesamt sowie die durchschnittlichen Mehreinkünfte je Fall,
- c) durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten worden, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Fälle, bei denen § 6 Außensteuergesetz eingriff, sind selten gewesen, so daß die Vorschrift nur vereinzelt angewandt wurde.

3. In wie vielen Fällen ist in den einzelnen Jahren seit 1970 eine Besteuerung bei Verlegung der Geschäftsleitung oder des Sitzes ins Ausland nach § 12 KStG (bzw. § 16 KStG a. F.)

- a) von der Finanzverwaltung geprüft worden,
- b) tatsächlich durchgeführt worden, und wie hoch waren die Steuermehreinnahmen insgesamt sowie die durchschnittlichen Mehreinkünfte je Fall,
- c) durch Rechtsbehelfe/Rechtsmittel angefochten worden, und welche Verminderung der Steuermehreinnahmen ergab sich hierdurch?

Die erbetenen Angaben sind aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich.

4. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit der Anwendung der bestehenden Regelungen gesammelt?

Die Abwanderung hat sich auf Personenkreise verlagert, die nach der Auswanderung ihre Wirtschaftsinteressen in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend abbrechen können (Beispiel: hoch-

verdienende Sportler). Die Zahl der Länder, die für steuerlich motivierte Abwanderungen in Frage kommen, hat sich stark erhöht. Die Folgerungen hieraus werden bei den Überlegungen für die Neufassung des Außensteuergesetzes zu berücksichtigen sein.

5. Bestehen nach Auffassung der Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, in typischen Steuerfluchtfällen (z.B. Wohnsitzverlagerung in einen niedrig besteuerten ausländischen Staat, in dem sich nicht der arbeitsmäßige Lebensmittelpunkt befindet) deutsche Staatsangehörige – ggf. beschränkt auf einen gewissen Zeitraum – weiterhin der unbeschränkten Einkommensteuernpflicht zu unterwerfen, und ist der Bundesregierung bekannt, daß in anderen Staaten (z.B. USA) die unbeschränkte Steuerpflicht sich ohnehin nach dem Nationalitätsprinzip richtet?

Verfassungsrechtliche Überlegungen führten bei der Einführung des Außensteuergesetzes dazu, nicht die unbeschränkte Steuerpflicht auf die ersten zehn Jahre nach der Auswanderung zu verlängern, sondern lediglich die beschränkte Steuerpflicht zu erweitern. In der Zwischenzeit ist auf einem Teilgebiet, nämlich der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die unbeschränkte Steuerpflicht ausgedehnt worden (Hinweis auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b Erbschaftsteuergesetz). Bei der Überprüfung des Außensteuergesetzes wird auch dieser Komplex neu zu überdenken sein. Hierbei werden aber die bereits bei der Einführung des Außensteuergesetzes bekannten Schwierigkeiten für eine verlängerte unbeschränkte Steuerpflicht (z.B. Schwierigkeit der Abgrenzung typischer Steuerfluchtfälle, Unmöglichkeit der Vollstreckung bei Steuerpflichtigen ohne deutsches Vermögen) nicht vernachlässigt werden können.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung Gestaltungen, nach denen eine bisher in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Konzernspitze durch Gründung einer neuen Obergesellschaft in ein Niedrigsteuerland verlagert wird (vgl. z.B. Meldung der Frankfurter Rundschau vom 23. Oktober 1985 über die Verlagerung von Boehringer Mannheim auf die Bermudas), und welche Möglichkeiten der Steuerumgehung/Steuervermeidung können sich bei einer derartigen Konstruktion – unabhängig von dem Einzelfall – ergeben?

Die Bundesregierung kann auch hier wegen des Steuergeheimnisses (§ 30 Abgabenordnung) zu den Verhältnissen von Einzelunternehmen nicht Stellung nehmen.

Allgemein ist zu bemerken, daß die Auswirkungen, die bei der Verlagerung von Konzernspitzen in Steueroasenländer eintreten können, beunruhigend sind. Die Bundesregierung prüft, wie derartige Gebilde mittels abgestimmter Betriebsprüfungen durch die wichtigsten Tätigkeitsländer steuerlich wirksam kontrolliert werden können.

7. Trifft es zu, daß die USA – legt man die von der amerikanischen Steuerverwaltung veröffentlichten Zahlen zugrunde – offenbar erheblich umfangreichere internationale Gewinnberichtigungen (Section 482 IRC) vornehmen als die Bundesrepublik Deutschland, und worauf ist nach Ansicht der Bundesregierung der Unterschied zurückzuführen?

Ein Vergleich der von der amerikanischen Steuerverwaltung veröffentlichten Zahlen mit deutschen Verhältnissen ist nicht ohne weiteres möglich. Bei der Beurteilung ist u. a. zu beachten, daß

- der außensteuerliche Ansatz in den USA sich dadurch unterscheidet, daß Einkünfte von US-amerikanischen Steuerinländern aus Direktinvestitionen außerhalb der USA nicht aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen oder anderer Vorschriften freigestellt, sondern unter Anrechnung ausländischer Steuern besteuert werden;
- die angegebenen Zahlen auch Berichtigungen zwischen US-Unternehmen und nahestehenden, steuerbegünstigten Handelsgesellschaften (sog. DISC) enthalten, die es in der Bundesrepublik Deutschland nicht gibt;
- die US-Verwaltung über einen Dienst von Fachprüfern für Auslandsbeziehungen verfügt und daß bei einer Reihe von Botschaften der USA Stellen mit besonderen Zuständigkeiten für Steuerfragen eingerichtet wurden.

Im übrigen fehlen die für einen zuverlässigen Vergleich notwendigen statistischen Unterlagen.

IV. Erfassung sonstiger Gestaltungen bei grenzüberschreitenden Beziehungen

1. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Umfang der Zahlungen von heute steuerlich absetzbaren Schmier- und Bestechungsgeldern durch inländische Unternehmen ins Ausland?

Eine Schätzung ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich.

2. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, daß ein Teil der Schmier- und Bestechungsgelder an Inländer zurückfließen, und wie hoch schätzt die Bundesregierung den hierdurch entstehenden Steuerausfall?

Ja. Eine Schätzung ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich.

3. Welche Maßnahmen hält die Bundesregierung zur Eindämmung und besseren Erfassung der Schmier- und Bestechungsgelder für erforderlich?

Nach Auffassung der Bundesregierung können für die Eindämmung von internationalen Schmier- und Bestechungsgeldern weitere steuerliche Maßnahmen nicht eingesetzt werden. Sie dürften auch keinen Erfolg versprechen. Die bessere Erfassung des Rückflusses wird z. Z. durch die Nachweispflicht nach § 160 Abgabenordnung gesichert. Darüber hinausgehende Maßnahmen sind möglich und erfordern einen systematischen Auskunftsaustausch auch ohne Ersuchen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1 EG-Amtshilfegesetz).

4. Ist die Bundesregierung bereit, durch gesetzliche Regelungen die steuerliche Absetzbarkeit von Schmier- und Bestechungsgeldern zu unterbinden?

Ergänzende gesetzliche Regelungen wären nur bei geschlossenem Vorgehen aller am Welthandel beteiligter Nationen möglich. Bemühungen um eine internationale Konvention zur Bekämpfung des Schmiergeldunwesens, die dies zum Ziel hatte und die von der Bundesregierung unterstützt wurde, sind bisher gescheitert.

5. Hat nach Auffassung der Bundesregierung die Einführung des § 2 a EStG ab 1983, mit dem die Verrechnung von Verlusten aufgrund von Investitionen im Ausland, die für die deutsche Volkswirtschaft keinen erkennbaren Nutzen bringt, verhindert werden sollte, den gewünschten Erfolg gebracht?

Ja.

6. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die durch diese Regelung eintretenden jährlichen Steuermehreinnahmen?

Eine Schätzung ist – wie bereits bei Einführung der Vorschrift in der Begründung zum Regierungsentwurf gesagt worden war – nicht möglich.

7. Wie begründet die Bundesregierung die Regelung des § 26 Abs. 2 bis 5 KStG, die bei internationalen Schachtelbeteiligungen auch in den Fällen, in denen ein Doppelbesteuerungsabkommen kein Schachtelprivileg gewährt, eine indirekte Steueranrechnung ermöglicht und somit Gewinnausschüttungen ausländischer Tochter- oder Enkelgesellschaften faktisch von der Körperschaftsteuer freistellt?

Die Regelung, die 1972 eingeführt wurde und jetzt in § 26 Abs. 2 bis 5 Körperschaftsteuergesetz enthalten ist, soll bei Direktinvestitionen durch Beteiligungen an Gesellschaften in Ländern, mit denen kein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, die doppelte steuerliche Belastung von im Ausland erwirtschafteten Gewinnen mit ausländischer und inländischer Körperschaftsteuer vermeiden.

Die Regelung

- sieht allgemein bei Gewinnausschüttungen eine indirekte Steueranrechnung vor, um im Sinne der Steuerneutralität das Eingreifen der deutschen Steuerbelastung zu garantieren; eine der Freistellung von der deutschen Körperschaftsteuer ähnliche Wirkung tritt ein, sobald das ausländische Steuerniveau das inländische erreicht, was Sinn und Zweck der Regelung entspricht;
- stellt die Gewinnausschüttungen aus Entwicklungsländern im Ergebnis von der deutschen Körperschaftsteuer frei, um dadurch steuerliche Standortvorteile von Entwicklungsländern und deren Anreizwirkungen für Investitionen aus der Bundesrepublik Deutschland im entwicklungspolitischen Interesse zu erhalten.

8. Beabsichtigt die Bundesregierung, die nach den geltenden Doppelbesteuerungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Schwierigkeiten, eine internationale Doppelbesteuerung im Einzelfall durch Anwendung mehrerer Methoden (Freistellungsmethode und unterschiedliche Anrechnungsmethoden) zu vermeiden, und Möglichkeiten, durch geschickte Gestaltungen aus dieser Methodenvielfalt – vornehmlich aus der Freistellungsmethode – ungerechtfertigte Steuervorteile zu erzielen, nach dem Vorbild anderer Staaten (z. B. der USA) durch den Übergang zur klassischen Steueranrechnungsmethode in den Doppelbesteuerungsabkommen zu beseitigen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, in den Doppelbesteuerungsabkommen von der Steuerfreistellungsmethode auf die Steueranrechnungsmethode überzugehen. Dies ist in der langfristigen Natur der Abkommenspolitik der Bundesregierung begründet; ein Übergang zur Anrechnungsmethode würde ferner Verwaltungserschwernisse und weitere Komplizierungen zur Folge haben. Die Bundesregierung prüft aber Maßnahmen zum Ausschluß ungerechtfertigter Steuervorteile, die sich durch geschickte Gestaltungen vornehmlich aus der Freistellungsmethode erzielen lassen. In diesen Zusammenhang gehören z. B.

- der Übergang zur Anrechnungsmethode für bestimmte Fallgruppen (z. B. für Einkünfte aus ausländischen Aufsichtsratsvergütungen und für Einkünfte ausübender Künstler);
- der Übergang zur Anrechnungsmethode in Fällen, in denen die ausländischen Einkünfte unbesteuert bleiben, z. B. wegen sog. Qualifikationskonflikten oder des Einsatzes von besonderen Rechtsgestaltungen (z. B. ausländischen Investmentfonds);
- die Sicherstellung, daß Freistellung im Inland und Besteuerung im Ausland miteinander korrespondieren, insbesondere durch Beschränkung der Abkommensvorteile für im Ausland nicht oder nur beschränkt der Besteuerung unterliegende Einkünfte aus Grundbesitz oder aus Gewerbebetrieb sowie aus verdeckten Gewinnausschüttungen;
- angemessene Regelungen für die Nicht-Abzugsfähigkeit von Betriebsausgaben und Werbungskosten, die den freigestellten Einkünften zuzuordnen sind;

- die Möglichkeit zum Auskunftsaustausch ohne Ersuchen, wenn in einem Staat Abkommensvergünstigungen gewährt werden, wie sie z. B. im europäischen Bereich bereits das EG-Amtshilfegesetz vorsieht (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 EG-Amtshilfegesetz).

9. Welche sonstigen Formen der Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung bei internationalen Beziehungen, die bislang nicht aufgeführt sind, sind der Bundesregierung bekannt?

Im internationalen Bereich werden immer wieder neue Formen der Steuerausweichung festgestellt. Die vorstehenden Antworten enthalten hierfür Hinweise. Weitere Beispiele aus der Vergangenheit sind

- der Einsatz ausländischer Basisgesellschaften, um die Voraussetzungen für die Abzugsfähigkeit von Ausgaben vorzutäuschen, die an sich nicht abzugsfähig sind;
- die Ausnutzung von Steuerrechtsunterschieden oder Ermittlungsschwierigkeiten im In- und Ausland, um im In- und Ausland unbesteuerte Einkunftsströme zu schaffen (sog. „weiße Einkünfte“);
- der Einsatz ausländischer Verlustgesellschaften, oft unter Täuschung und Schädigung gutgläubiger deutscher Investoren.

Wie weit es sich hierbei um Steuerverkürzungen oder um steuerlich anzuerkennende Gestaltungen handelt, hängt vom Einzelfall ab. Die deutsche Finanzverwaltung beobachtet die Entwicklungen sorgfältig, wobei sie sich auch ständig über die Erfahrungen ausländischer Finanzverwaltungen unterrichtet.

V. Ermittlungsfragen bei Auslandsbeziehungen

1. Welche besonderen Ermittlungsmöglichkeiten stehen der deutschen Finanzverwaltung für die Ermittlung des bei Auslandsbeziehungen realisierten Sachverhalts zur Verfügung?

Der deutschen Finanzverwaltung stehen für die Ermittlung des bei Auslandsbeziehungen verwirklichten Sachverhalts zur Verfügung

- die allgemeinen Ermittlungsvorschriften der Abgabenordnung, die eine umfassende Aufklärung des im Inland verwirklichten Steuersachverhalts ermöglichen; eine besondere Rolle spielt hierbei § 160 Abgabenordnung (Abzugsverbot bei fehlender Benennung von Zahlungsempfängern und Darlehensgläubigern);
- die erweiterte Mitwirkungspflicht des Steuerpflichtigen bei internationalen Beziehungen nach § 90 Abs. 2 Abgabenord-

nung, die ergänzt wird durch Sondervorschriften in den §§ 16 und 17 Außensteuergesetz;

- die Inanspruchnahme internationaler Amtshilfe aufgrund bestehender internationaler Vereinbarungen, des EG-Amtshilfegesetzes sowie des § 117 Abs. 1 Abgabenordnung;
- die Inanspruchnahme internationaler Rechtshilfe über die Justizbehörden im Steuerstraßverfahren – soweit zugelassen – im Rahmen des Internationalen Rechtshilfe-Gesetzes sowie bestehender internationaler Vereinbarungen.

2. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die vorhandenen Ermittlungsmöglichkeiten der deutschen Finanzverwaltung zur Aufklärung und Bekämpfung der internationalen Steuerflucht ausreichen?

Die eigenen Ermittlungsmöglichkeiten der deutschen Finanzverwaltung reichen zur Aufklärung und zur Bekämpfung der internationalen Steuerflucht nicht aus. Sie müssen ergänzt werden durch die Nutzung der Ermittlungsmöglichkeiten ausländischer Finanzverwaltungen, wie sie im Amts- und Rechtshilfeverkehr gegeben sind. Auch dies reicht aber oft nicht aus, weil ausländische Steuerverwaltungen u. U. nicht zur Auskunftserteilung bereit oder nicht in der Lage sind. Darüber hinaus muß der Auskunftsaustausch ohne Ersuchen erweitert werden, da viele Formen der internationalen Steuerausweichung anders nicht aufzudecken sind. Der Bundesminister der Finanzen hat dazu dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestages am 2. Dezember 1985 die Aufzeichnung „Der internationale Amts- und Rechtshilfeverkehr in Steuersachen“ zugeleitet.

Zur weiteren Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit wird demnächst in der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Washington eine Stelle mit besonderen Zuständigkeiten für Steuerfragen eingerichtet; diese Maßnahme wird die Zusammenarbeit der deutschen Finanzverwaltung mit den Finanzverwaltungen der USA und Kanadas weiter stärken.

3. Kann nach Auffassung der Bundesregierung eine Intensivierung der internationalen Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen der Aufklärung und Verhinderung von Steuervermeidung, Steuerumgehung und Steuerhinterziehung dienen?

Ja.

4. Warum hat die Bundesregierung die EG-Amtshilferichtlinie nur im unbedingt notwendigen Umfang in das nationale Recht übernommen?

Die EG-Amtshilferichtlinie wurde in dem jetzigen Umfang in das nationale Recht umgesetzt, um ein verfassungsrechtliches Risiko

insbesondere im Hinblick auf das von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Bestandteil des allgemeinen Persönlichkeitsrechts anerkannte Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu vermeiden. Die Bundesregierung wird das EG-Amtshilfegesetz überprüfen, falls die weitere Entwicklung dazu Anlaß gibt.

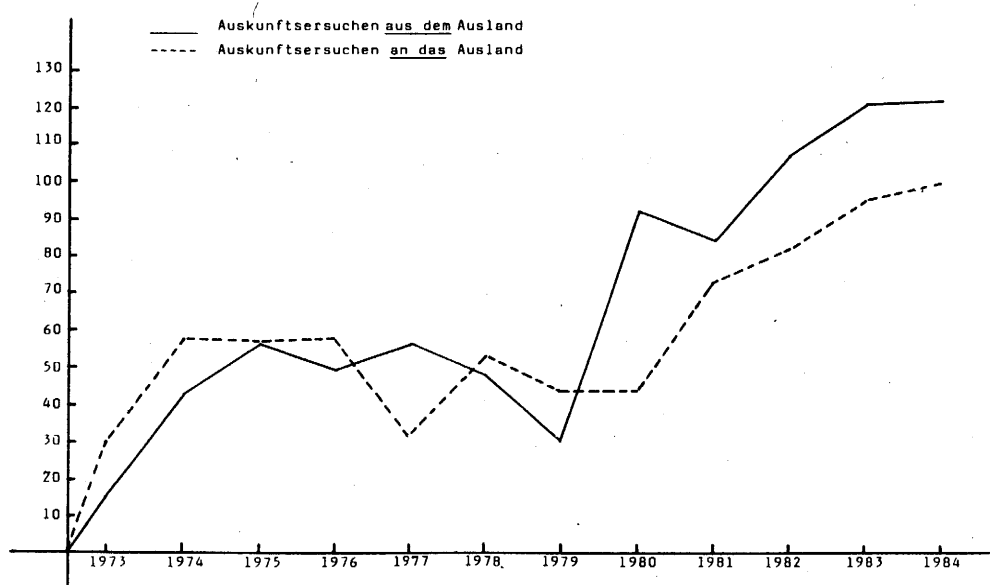
5. Welche rechtliche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Tatsache bei, daß das EG-Amtshilfegesetz die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit der Entsendung von Beamten in den jeweils anderen Staat nicht nennt?

Das EG-Amtshilfegesetz schließt es nicht aus, zur Unterstützung der internationalen Amtshilfe Beamte in den jeweils anderen Staat zu entsenden; allerdings können diese Beamten lediglich in dem Rahmen tätig werden, den das in dem betreffenden Staat geltende Recht bietet. Dieses kann es z.B. zulassen, daß die Beamten sich in den anderen Staat begeben, um dort das Auskunftersuchen zu erläutern, Beweisstücke und sonstiges Material unmittelbar in Augenschein zu nehmen sowie die Richtung der weiteren Ermittlungshandlungen anzugeben. Die deutsche Finanzverwaltung wird hiervon Gebrauch machen; sie wird in diesem Umfang der Entsendung von Beamten durch ausländische Steuerverwaltungen in das Inland zustimmen, wo die Wirksamkeit des Amtshilfeverkehrs dies zweckmäßig erscheinen läßt (ggf. unter Beiziehung von Beamten des Bundesamtes für Finanzen, soweit dies wegen § 1 Abs. 4 EG-Amtshilfegesetz notwendig ist).

6. Wie hat sich in den einzelnen Jahren seit 1970 im Bereich der internationalen Amts- und Rechtshilfe die Anzahl der empfangenen und erteilten Auskünfte im Besteuerungsverfahren und bei Steuerdelikten (einschließlich der sogenannten internationalen Kontrollmitteilungen) entwickelt?

Der internationale Auskunftsaustausch hat sich aus einem nur in seltenen Ausnahmefällen benutzten Behelf zu einem normalen Instrument im Besteuerungsverfahren entwickelt. Die deutsche Finanzverwaltung hat in den Jahren 1973 bis 1983 insgesamt über 700 Auskunftersuchen an das Ausland gestellt und über 600 Auskunftersuchen aus dem Ausland bearbeitet. Dabei zeigen sich Verschiebungen. Während z. B. früher die Zahl der deutschen Ersuchen wesentlich über der Zahl der Ersuchen des Auslandes lag, kehrte sich in den Jahren 1981 und 1983 das Verhältnis um. Gleichwohl ist das Ergebnis für die deutsche Finanzverwaltung wegen der Erkenntnisse aus ausländischen Auskünften ohne Ersuchen auch heute noch positiv.

Das folgende Schaubild zeigt die Entwicklung.



7. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die aufgrund der empfangenen Auskünfte erzielten Steuermehreinnahmen?

Eine Statistik der durch die empfangenen Auskünfte erzielten Steuermehreinnahmen wird wegen der allgemeinen Überlastung der deutschen Finanzverwaltung nicht geführt. Das Bundesamt für Finanzen hat jedoch bei einer Stichprobe von 28 Auskunftsfällen aus den Jahren 1980 bis 1984 die Steuermehreinnahmen ermittelt. Hierbei ergaben sich aufgrund der empfangenen Auskünfte im Durchschnitt Steuermehreinnahmen von 212 500 DM pro Fall und Prüfungszeitraum. In Einzelfällen, die in die Stichprobe nicht aufgenommen wurden, ergaben sich erheblich höhere Mehrergebnisse in Höhe von vielen Millionen DM.

8. Wie viele Auskunftersuchen haben deutsche Steuerbehörden in den Jahren 1983, 1984 und 1985 an ausländische Staaten gerichtet, und wie vielen Auskunftersuchen wurde in diesen Jahren entsprochen (bitte für die einzelnen ausländischen Staaten getrennt angeben)?

Die Entwicklung zeigen die folgenden Zahlen. Ersuchen, denen nicht stattgegeben wurde, sind nicht gestellt worden.

	1983	1984	1985
EG Staaten	67	67	52
sonstige europäische Staaten	5	5	5
nicht europäische Staaten	23	28	25
	<u>95</u>	<u>100</u>	<u>82</u>

Eine Aufgliederung wurde nur nach Staatengruppen, nicht nach einzelnen Staaten vorgenommen, da eine Zustimmung einzelner Staaten zur Angabe der sie betreffenden Zahlen nicht vorliegt.

9. Wie viele Auskunftersuchen ausländischer Steuerbehörden wurden in den Jahren 1983, 1984 und 1985 an deutsche Steuerbehörden gerichtet, und wie vielen Auskunftersuchen wurde entsprochen (bitte nach ausländischen Staaten getrennt angeben)?

Die Entwicklung zeigen die folgenden Zahlen. Ersuchen, denen nicht stattgegeben wurde, wurden nicht empfangen.

	1983	1984	1985
EG-Staaten	81	81	56
sonstige europäische Staaten	28	24	14
nicht europäische Staaten	12	17	12
	<u>121</u>	<u>122</u>	<u>82</u>

Eine Aufgliederung wurde nur nach Staatengruppen, nicht nach einzelnen Staaten vorgenommen, da eine Zustimmung einzelner Staaten zur Angabe der sie betreffenden Zahlen nicht vorliegt.

10. Waren und sind die ausländischen Steuerverwaltungen, mit denen die sog. große Auskunftsklausel vereinbart ist, bereit, den deutschen Finanzbehörden alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen, auf Ersuchen wie auch spontan bzw. welche Probleme ergeben sich hierbei?

Allgemeine Auffassung ist, daß die sog. „große Auskunftsklausel“ des OECD-Musterabkommens auch die Erteilung von sog. spontanen oder automatischen Auskünften zuläßt (vgl. Kommentar des OECD-Steuerausschusses zu Artikel 26, Ziffer 9).

Der internationale Auskunftsverkehr hat sich im Verhältnis zu den einzelnen Staaten aber nicht einheitlich entwickelt.

Das Bundesministerium der Finanzen hat hierzu in der in der Antwort zu Frage V.2 genannten Aufzeichnung „Der internationale Amts- und Rechtshilfeverkehr in Steuersachen“ berichtet.

11. Trifft es zu, daß folgende steuerlich relevante Fallgestaltungen oft nur durch internationale Zusammenarbeit der Finanzbehörden aufgedeckt werden können:
- a) Beteiligungen von Steuerinländern an Basisgesellschaften über verdeckte Treuhänder,
 - b) Einschaltung einer Gesellschaft in einem hoch besteuerten

ausländischen Staat zwischen Steuerinländern und Basisgesellschaft in einem Niedrigsteuerland,

- c) Errichtung einer inländischen Betriebsstätte (z. B. Exportvertretung) durch ein ausländisches Unternehmen,

und welche speziellen Maßnahmen hat die Bundesregierung insoweit ergriffen?

Die Bundesregierung steht wegen der erfolgreichen Erfassung und des Aufgreifens derartiger Verlagerungsfälle mit den Finanzbehörden mehrerer ausländischer Staaten in Verbindung und behandelt die Fragen insbesondere auch im OECD-Steuerarschuss und der sog. Vierergruppe (vgl. Antwort zu Frage I.11). Andere ausländische Staaten haben jedoch noch keine zentralen Informationsstellen über Auslandsbeziehungen, wie sie die deutsche Finanzverwaltung im Bundesamt für Finanzen unterhält.

12. Treffen Behauptungen zu, daß die internationale Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen

- a) von einem grundsätzlichen Mißtrauen der deutschen Finanzbehörden bei Auslandsbeziehungen ausgehe,
- b) unausgewogen sei und die Gegenseitigkeit nicht in allen Fällen gewährleistet sei,
- c) im Ergebnis mehr dem ausländischen Besteuerungsinteresse diene,
- d) Gefahren für die exportorientierte deutsche Wirtschaft berge, weil das Steuergeheimnis nicht in allen ausländischen Staaten gewährleistet sei?

Diese Behauptungen treffen nicht zu. Das Bundesministerium der Finanzen hat das auch in der in der Antwort zu Frage V. 2 genannten Aufzeichnung „Der internationale Amts- und Rechtshilfeverkehr in Steuersachen“ ausgeführt.

13. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Regelungen über die sog. große Auskunftsklausel in den mit den EG-Staaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen durch das EG-Amtshilfegesetz beeinträchtigt werden, und beabsichtigt die Bundesregierung, die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen entsprechend einzuschränken?

Das EG-Amtshilfegesetz stellt ausdrücklich fest, daß weitergehende Bestimmungen über die Amtshilfe in Doppelbesteuerungs- oder Rechtshilfeabkommen nicht eingeschränkt werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß das Gesetz im allgemeinen eine detailliertere und sicherere Grundlage für den internationalen Amtshilfeverkehr der Finanzverwaltungen darstellt als diese Abkommen. Die Bundesregierung wird die detaillierteren und sichereren Rechtsgrundlagen des EG-Amtshilfegesetzes künftig auch in weitere Doppelbesteuerungsabkommen einfügen. Eine Einschränkung der bisherigen Vertragsinhalte und ihrer Anwendung ist dem EG-Amtshilfegesetz nicht zu entnehmen (vgl. § 1 Abs. 3 EG-Amtshilfegesetz).

14. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Regelung in § 117 Abs. 4 AO, wonach eine Anhörung des inländischen Beteiligten stets stattzufinden hat, soweit die Rechts- und Amtshilfe Steuern betrifft, die von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden, über den Wortlaut hinaus auch gilt, wenn Auskünfte ins Ausland erteilt werden, die ausländische Steuern (d. h. Steuern, die nicht von den Landesfinanzbehörden verwaltet werden) betreffen?

Die in § 117 Abs. 4 Satz 3 Halbsatz 2 Abgabenordnung aufgenommene Verpflichtung, den inländischen Beteiligten stets anzuhören, wenn nicht eine Ausnahme nach § 91 Abs. 2 oder 3 Abgabenordnung vorliegt, gilt, wie sich aus Halbsatz 1 ergibt, wenn Rechts- und Amtshilfe an ausländische Staaten und damit für Zwecke der Festsetzung ausländischer Steuern geleistet wird. Die Anknüpfung an die Verwaltungszuständigkeit der Landesfinanzbehörden dient – ebenso wie die übereinstimmende Formulierung in § 117 Abs. 3 Satz 2 Abgabenordnung – nur dem Zweck, die Zollverwaltung von der Regelung auszunehmen.

15. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß innerhalb der Steuerverwaltung die notwendigen Maßnahmen getroffen sind, um der internationalen Steuerflucht wirksam entgegenzutreten, und welche Verbesserungen hält die Bundesregierung für möglich (z. B. Ausbildung von speziellen Außensteuerprüfern, Einsatz von betriebswirtschaftlich ausgebildeten Personen wie in den USA zur Überprüfung von Verrechnungspreisen zwischen international verbundenen Unternehmen, Koordinierung von Betriebsprüfung und Fahndung, frühzeitiges Erkennen neuer Steuersparstrategien)?
16. Wie hat sich die Zahl der Außenprüfer, die speziell für die Beurteilung von Auslandsbeziehungen eingesetzt sind, bei den Landesfinanzverwaltungen und beim Bundesamt für Finanzen in den einzelnen Jahren seit 1970 entwickelt?

Auslandssachverhalte sind ein Schwerpunkt der allgemeinen Außenprüfungen. Sie werden – schon wegen ihrer gesamtbetrieblichen Zusammenhänge – von den umfassend ausgebildeten Angehörigen der Betriebsprüfung mit wahrgenommen. Der Einsatz von Prüfern nur für Auslandssachverhalte ist deshalb seltene Ausnahme. Zu erwähnen ist jedoch, daß

- beim Bundesamt für Finanzen eine Sondergruppe von Prüfern für Auslandsbeziehungen aufgebaut wird, die vier Prüfer umfassen wird;
- bei zwei Ländern Gruppen von Auslandsbetriebsprüfern bestehen, die speziell für die Prüfung von Auslandsbeziehungen eingesetzt werden und die zur Zeit insgesamt 40 Beamte umfassen;
- ein Arbeitskreis „Betriebsprüfung und Auslandsbeziehungen“ unter der Leitung der Oberfinanzdirektion Frankfurt (Hauptort für Auslandsbeziehungen) sich mit der Sammlung und Auswertung von außensteuerlichen Erfahrungen in der Betriebsprüfung befaßt und entsprechende innerdienstliche Materialsammlungen anlegt;
- bei Betriebsprüfungen von Unternehmen mit umfangreichen Auslandsbeziehungen in den meisten Ländern Außenprüfer

mit besonderer außensteuerlicher Qualifikation zum Einsatz kommen oder für Hilfeleistungen bei besonders schwierigen Steuerfällen zur Verfügung stehen;

- der demnächst zu der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Washington zu entsendende Steuerreferent die deutsche Außenprüfung bei der Aufklärung von Geschäftsbeziehungen zu den USA und Kanada unterstützen wird.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann der bestehende Zustand verbessert werden, indem bestehende Ansätze verallgemeinert, verstärkt und durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Das Bundesministerium der Finanzen prüft dies und berücksichtigt dabei auch die Erfahrungen im Ausland. Es wird geeignete Anregungen mit den Finanzverwaltungen der Länder erörtern.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung den in den letzten Jahren allgemein zu verzeichnenden Rückgang der Anzahl der Betriebsprüfer?

Ein Rückgang ist nicht erfolgt, sondern die Zahl der Außenprüfer hat sich von ca. 5 700 im Jahre 1960 laufend bis zum Jahre 1982 auf über 10 000 erhöht und ist danach annähernd konstant.

18. Trifft es zu, daß – wie in der Literatur behauptet wird – 1980 „erst etwa 15 bis 25 v.H. der Verdachtsfälle von der Betriebsprüfung untersucht wurden“, und wie hoch ist die Zahl der untersuchten Verdachtsfälle heute?

Die Bundesregierung kann dies weder bestätigen noch widerlegen, da die Frage wegen der Unbestimmtheit des Ausdrucks „Verdachtsfälle“ nicht prüfungsfähig ist.

19. Hält die Bundesregierung es für wünschenswert, bei international organisierten Unternehmen in verschiedenen Ländern gleichzeitig abgestimmte Betriebsprüfungen durchzuführen, und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung hierzu ergriffen?

Ja. Derartige Prüfungen sollen nicht nur die Sachverhaltsaufklärung, sondern auch den Schutz der Unternehmen gegen drohende steuerliche Doppelbelastungen verbessern. Die Bundesrepublik Deutschland steht hierzu im Gespräch mit den Finanzverwaltungen der USA, Großbritanniens, Frankreichs und Österreichs und hat in einigen Einzelfällen positive Erfahrungen gemacht.

20. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen oder geplant, um die Wirksamkeit der Informationszentrale für steuerlich relevante Auslandsbeziehungen beim Bundesamt für Finanzen, die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs in den Bemerkungen 1983 (Drucksache 10/574, S.100) nicht ihrem gesetzlichen Auftrag gerecht wird, zu verbessern?

Die Bundesregierung plant folgende Maßnahmen:

- quantitative und qualitative Verbesserung der Besetzung der „Informationszentrale Ausland“ sowie organisatorische Verbesserungen;
- Entwicklung der Datenfernübertragung vom Bundesamt für Finanzen an die Finanzverwaltungen der Länder;
- verstärkte Beteiligung der Verwaltungsbasis der Länder an der Informationsnutzung und Informationsbelieferung der „Informationszentrale Ausland“.

VI. Weiterentwicklung des Außensteuerrechts

1. Wie beurteilt die Bundesregierung zusammenfassend die Wirkung der bestehenden Regelungen zur Eindämmung bzw. Erfassung der internationalen Steuerflucht (Steuerverminderung, Steuerumgehung, Steuerhinterziehung)?

Die Bundesrepublik Deutschland besitzt im internationalen Vergleich gut ausgebaute steuerrechtliche Regelungen, die die außensteuerliche Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität der deutschen Besteuerung wahren. Sie sind jedoch ständig der Entwicklung anzupassen. Die deutsche Finanzverwaltung steht aber vor den gleichen Schwierigkeiten der Ermittlung und Rechtsdurchsetzung wie die Finanzverwaltungen anderer Staaten mit vergleichbarem Steuersystem. Die Gesamtmaterie wird während der kommenden Legislaturperiode neu zu überprüfen sein.

2. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die derzeit durch die internationale Steuerflucht jährlich beabsichtigten Steuerminderungen, und wie hoch schätzt die Bundesregierung den von den Finanzbehörden aufgedeckten Anteil?

Eine Schätzung ist aus den in der Vorbemerkung angegebenen Gründen nicht möglich.

3. Hält die Bundesregierung die vorhandenen statistischen Unterlagen und Anschreibungen der Finanzämter für eine zuverlässige Beurteilung der internationalen Steuerflucht für ausreichend und welche Verbesserungsmaßnahmen sind von der Bundesregierung beabsichtigt (z. B. besondere Erfassung von Steueroasenfällen durch die Bundesbank)?

Für eine konkrete und zuverlässige Beurteilung der internationalen Steuersachverhalte sind nicht statistische Unterlagen geeignet, sondern konkrete, auf die Erfassung von Einzelfällen gerichtete Verwaltungs- und Gesetzgebungsmaßnahmen; notwendig sind vor allem eine

- Verbesserung der Betriebsprüfungen einschließlich der „Informationszentrale Ausland“;
- Verbesserung des internationalen Amts- und Rechtshilfeverkehrs insbesondere der Auskünfte ohne Ersuchen (sog. Spontanauskünfte);
- Überprüfung des Außensteuergesetzes und sonstigen Abwehrrechts.

4. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung derzeit die Schwerpunkte der internationalen Steuerflucht?

Nachdem seit 1972 ein verbessertes Gesetzesinstrumentarium besteht, liegen die Schwerpunkte

- bei Steuerverkürzungen durch Gestaltungen, die der Erfassung und Aufklärung durch die Finanzverwaltung entzogen werden, und
- bei Versuchen einzelne Lücken der bestehenden Regelungen auszunutzen.

Bei den weiteren Überlegungen zum Außensteuerrecht wird dem Rechnung zu tragen sein.

5. Trifft es zu, daß seit der Verabschiedung des Außensteuergesetzes neue Konstruktionen in Erscheinung getreten sind, bei denen eine sachgerechte steuerliche Erfassung durch die bestehenden Regelungen nicht gewährleistet ist?

Ja. Die Bundesregierung hat sich hierzu bereits in den vorstehenden Antworten geäußert.

6. Wo liegen nach Auffassung der Bundesregierung die Schwerpunkte für eine Fortentwicklung des Außensteuerrechts?

Nach Auffassung der Bundesregierung wird sich das Außensteuerrecht ausgeglichen nach drei Richtungen fortbewegen müssen:

- Schutz von Steuerbürgern und Unternehmen mit internationalen Beziehungen;
- Ausschöpfung der Steuerquellen nach den Grundsätzen von Gleichmäßigkeit und Wettbewerbsneutralität der Besteuerung; den internationalen Rahmen bilden dabei die international möglichst einheitlich anzuwendenden Doppelbesteuerungsabkommen;
- Durchsetzung des deutschen Steuerrechts bei Auslands- und reinen Inlandsbeziehungen mit gleicher Wirksamkeit.

7. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung zur Verbesserung des Außensteuerrechts und seiner Handhabung eingeleitet?

Die Bundesregierung prüft, ob Änderungen des Außensteuergesetzes vorzuschlagen sind. Sie ist ferner um Verbesserungen des internationalen Amtshilfeverkehrs bemüht.

8. Haben nach den Erkenntnissen der Bundesregierung ausländische Steuerverwaltungen mit der internationalen Steuerflucht vergleichbare Probleme?

Ja. viele ausländische Staaten dürften erheblich schwerer mit diesen Problem kämpfen als die deutsche Finanzverwaltung, die eine erprobte Betriebsprüfung, eine schlagkräftige Steuerfahndung und ein entwickeltes Amts- und Rechtshilfewesen hat.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, im Zusammenwirken mit anderen Staaten verstärkt die internationale Steuerflucht zu bekämpfen und welche Initiativen wird die Bundesregierung hierzu ergreifen?

Ja. Die Bundesregierung verweist hierzu auf ihre Antwort zu Frage VI. 1.

10. Welche Maßnahmen sind zur Zeit auf internationaler Ebene (z. B. EG, Europarat, OECD, UNO) zur Eindämmung der internationalen Steuerflucht geplant bzw. in Vorbereitung, und wie ist die Haltung der Bundesregierung hierzu?

Folgende Schwerpunktmaßnahmen werden z. Z. auf internationaler Ebene geplant:

- EG: Weiterentwicklung des internationalen Auskunftsaustauschs aufgrund der EG-Amtshilferichtlinie
- Europarat: Umfassende Konvention über die Zusammenarbeit der europäischen Finanzverwaltungen (zusammen mit der OECD)
- OECD: Entschließungsentwurf über das Bankengeheimnis;
Beteiligung an der Ausarbeitung einer Europäischen Konvention über die Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen (vgl. hierzu Ausführungen zu „Europarat“), Berichte über Fragen der internationalen Steuerausweichung
- Vereinte Nationen: Bericht über Maßnahmen zur Bekämpfung der inneren Steuerhinterziehung in Entwicklungsländern.

Nach Meinung der Bundesregierung wird eine Lösung der Probleme auf internationaler Ebene letztlich nicht ohne Mitwirkung der sog. „Steuerparadiesländer“ selbst möglich sein, wie sie z. B. der Europarat in einer Entschließung Nr. 788 vom 24. April 1978 gefordert hat. Diese Länder sollten in dem Maße auf die Interessen anderer Steuerverwaltungen Rücksicht nehmen und mit ihnen zusammenarbeiten, wie das die Finanzverwaltungen der Industriestaaten heute weitgehend schon untereinander üben. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn in Zukunft Regeln gegenseitiger Rücksichtnahme der Fisci auf die Steuerbürger anderer Staaten und auf die gerechtfertigten internationalen Belange anderer Finanzverwaltungen genauer definiert würden.