

Antrag

der Fraktion der SPD

Globale Steuergestaltung verhindern – Regulierungsschlupflöcher stopfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Kapitalverkehrsfreiheit und moderne Finanzmärkte haben zu einer zunehmenden Integration der Weltwirtschaft geführt. Doch während Finanzkapital zum hochmobilen Gut geworden ist, bleiben staatliche Befugnisse auf die jeweiligen nationalen Hoheitsgebiete begrenzt. Diese Diskrepanz haben einige Länder und Rechtsgebiete zum volkswirtschaftlichen „Geschäftsmodell“ entwickelt: Sie offerieren fremden Staatsangehörigen eine finanziell vorteilhafte Möglichkeit, sich der Rechtslage ihrer Heimatländer zu entziehen.

Die Erscheinungsformen solcher Steuer- und Regulierungssoasen bzw. Offshore-Finanzzentren sind vielfältig. Kennzeichen sind etwa ein striktes Bankgeheimnis, Niedrig- oder Nullsteuersätze und ein unregulierter Schattenbanksektor. Über die Finanzwirtschaft wird so Wachstum und Wohlstand generiert – auf Kosten anderer Staaten. Diese Fehlentwicklung muss mit Nachdruck bekämpft werden. Wo Gegenmaßnahmen einzelner Länder von global agierenden Unternehmen und Banken unterlaufen werden, ist ein international abgestimmtes Vorgehen betroffener Staaten erforderlich. Flankierend müssen die nationalen Gesetzgeber ihre Eingriffsmöglichkeiten nutzen.

Ein Ziel muss sein, dass weltweit leistungsgerechte Steuern erhoben werden. Dies gilt auch für die notleidenden Länder, denen zur Sicherung der Finanzstabilität der Eurozone Finanzhilfen gewährt werden. Wer sich auf die Solidarität anderer Staaten stützt, darf deren Steuerbasis nicht schwächen.

Die Auswirkungen der Politik der Steueroasen sind auch in Deutschland gravierend. International tätige Konzerne drücken ihre Steuerquote durch grenzüberschreitende Gewinnverlagerung weit unter die durchschnittliche Steuerbelastung inländischer Betriebe und sichern sich obendrein so Wettbewerbsvorteile. Bankdaten aus Liechtenstein, der Schweiz und zuletzt das Rechercheprojekt „Offshore-Leaks“ des International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) decken ein bisher nicht vorstellbares Ausmaß an langjähriger Steuerhinterziehung deutscher Leistungsträger auf.

Der Kampf gegen Steuervermeidung und Steuerhinterziehung ist kein Selbstzweck. Erst Steuergerechtigkeit und eine solidarische Finanzierung des Gemeinwesens schaffen die Grundlage für einen handlungsfähigen Staat und die Verwirklichung wichtiger sozial- und wirtschaftspolitischer Ziele. Doch es reicht nicht aus, dass der Gesetzgeber ein leistungsgerechtes und hinreichend ergiebiges Steuersystem konzipiert. Die Steueransprüche müssen gleichmäßig durchgesetzt und Rechtsverstöße angemessen bestraft werden. Andernfalls ist nicht nur die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gefährdet, sondern auch die

notwendige breite gesellschaftliche Akzeptanz des steuerlichen Zugriffs. Deshalb ist Steuerhinterziehung keine entschuldbare Pflichtvergessenheit, sondern in Deutschland eine Straftat.

Weltweite Durchsetzung uneingeschränkter Kooperation bei der Besteuerung

Jahrzehntelang konnten Steuerpflichtige unversteuertes Vermögen vor dem deutschen Fiskus in Steueroasen verstecken, weil diese Amts- und Rechtshilfe verweigerten. Im Herbst 2008 initiierte der damalige Bundesminister der Finanzen Peer Steinbrück mit seiner französischen Amtskollegin den gemeinsamen Widerstand geschädigter Länder gegen diese Politik. Konfrontiert mit der Ankündigung der G20-Staaten, künftig angemessene internationale und nationale Abwehrmaßnahmen zu ergreifen, erklärten im Frühjahr 2009 Steueroasen weltweit ihre Bereitschaft zu einem Mindestmaß an Kooperation. In hunderten Vereinbarungen verpflichteten sie sich seither zum Informationsaustausch für Besteuerungszwecke. Allerdings sieht der Minimalstandard der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) nur eine Auskunftserteilung auf begründete Anfrage im Einzelfall vor.

Allein die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) verfügen über genügend Wirtschaftskraft und politischen Einfluss, bilateral berechnete Forderungen gegenüber Steueroasen durchzusetzen. Dass die amtierende Bundesregierung beim gescheiterten Steuerabkommen mit der Schweiz zum überholten Modell vertraulicher Verhandlungen zurückkehrte, traf deshalb keineswegs nur in Deutschland auf Unverständnis.

Die andauernde Finanz- und Wirtschaftskrise schwächt weltweit die öffentlichen Haushalte und bedroht in einigen Staaten bereits den sozialen Zusammenhalt. Dadurch wächst die politische Bereitschaft, gemeinsam eine weitergehende Kooperation der Steueroasen einzufordern und durchzusetzen. Selbst Länder wie Luxemburg, Österreich und die Schweiz können sich diesem öffentlichen Druck letztlich nicht entziehen.

Ziel muss ein umfassender automatischer Informationsaustausch sein, der eine Aufdeckung unbekannter Steuerfälle ermöglicht. Hierzu haben Staaten wie etwa Liechtenstein auf die Zulassung rechtlicher Zusammenschlüsse zu verzichten, deren Begünstigte für die Finanzbehörden anonym bleiben. Jedes Land darf seinen Bürgerinnen und Bürgern ein striktes Bankgeheimnis garantieren. Ausländischen Staaten die zur Besteuerung notwendigen Daten zu verweigern, ist dagegen inakzeptabel. Anders als vom schweizerischen Finanzsektor behauptet, gibt es keine Alternative zum automatischen Informationsaustausch, der trotz Anonymität der Bankkunden die Besteuerungsinteressen anderer Länder wahrt.

Die Chance für weitere substantielle Schritte zur Durchsetzung uneingeschränkter Kooperation in grenzüberschreitenden Steuerangelegenheiten darf nicht vertan werden. Die Bundesregierung muss – wie 2008/2009 – den politischen Prozess forcieren. Erfolgreich wird er aber nur sein, wenn die Forderungen erneut von einer glaubhaften Sanktionsandrohung flankiert werden. Hierzu müssen sich die Staaten über den künftig zu erfüllenden Standard verständigen und damit Steueroasen gemeinsam definieren. Abwehrmaßnahmen sind zu ergreifen, wenn ein Land die geforderte Zusammenarbeit beharrlich verweigert oder nach Zusage faktisch nicht leistet. Über das bewährte Instrument schwarzer Listen sind die nationalen und internationalen Reaktionen zu koordinieren – wie beispielsweise die Anwendung des deutschen Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetzes oder eine international abgestimmte Aussetzung von Doppelbesteuerungsabkommen.

Zeitnah müssen der Anwendungsbereich der europäischen Zinsrichtlinie auf alle Kapitaleinkünfte sowie alle natürlichen und juristischen Personen ausgedehnt und die Zinsbesteuerungsabkommen der Europäischen Union mit der Schweiz,

Andorra, Lichtenstein, Monaco und San Marino entsprechend erweitert werden. Nach dem Scheitern des deutsch-schweizerischen Steuerabkommens ist die Blockadehaltung von Luxemburg und Österreich, die auf solche Einkünfte noch immer eine anonyme Quellensteuer erheben und damit der Schweiz einen Ablehnungsvorwand bieten, politisch endlich aufzulösen.

Diese Anstrengungen zur Verbesserung der Transparenz in Steuerangelegenheiten sind durch nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Steuerkriminalität zu begleiten.

Im Zuge der Aufdeckung von Steuerstraftaten in den letzten Jahren wurde erkennbar, dass sich die in Deutschland tätigen Finanzinstitute nicht durchgängig rechtskonform verhalten. Sie waren in Umsatzsteuerbetrugsfälle verwickelt oder leisteten mit speziellen Serviceangeboten für besonders vermögende Kunden offenbar Steuerstraftaten Vorschub. Möglicherweise systematische Verfehlungen, die von den Banken geduldet oder wegen mangelnder interner Kontrolle nicht unterbunden wurden, müssen von den zuständigen Aufsichtsbehörden untersucht werden. Im öffentlichen Interesse sind hierbei wirksame Sanktionsmöglichkeiten zu gewährleisten.

Ob ein Steuerpflichtiger vorsätzlich seine Steuern verkürzt oder diese Hinterziehung später selbst den Finanzbehörden mitteilt, hängt von der persönlichen Einschätzung des Entdeckungsrisikos ab. Die strafbefreiende Selbstanzeige ist kein wirksamer Anreiz zur Rückkehr aus der Steuerkriminalität und verliert mit der Verbesserung der Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden die Funktion als Instrument zur Aufdeckung unbekannter Steuersachverhalte. Die Straffreiheit ist daher nach einer Übergangsfrist auf Bagatellfälle zu begrenzen, der 2011 eingeführte Verzicht auf Strafverfolgung bei Zahlung eines Aufschlags auf die Steuerschuld muss entfallen. Bei Selbstanzeige einer leichtfertig begangenen Steuerverkürzung soll dagegen auch künftig keine Geldbuße festgesetzt werden.

Bankdaten über mutmaßliche Steuerstraftäter haben sich als wirksames Instrument zur Verfolgung und Durchsetzung deutscher Steueransprüche erwiesen. Angesichts unterschiedlicher Verwaltungspraxis in den Ländern muss der Gesetzgeber die Zulässigkeit des Erwerbs derartiger Beweismittel durch die öffentliche Hand klarstellen. Dies dient nicht zuletzt der Rechtssicherheit für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanz- und Justizverwaltungen.

Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs

Steueroasen leisten auch der aggressiven Steuerplanung internationaler Unternehmen Vorschub, indem sie Unternehmensgewinne nur sehr gering oder überhaupt nicht besteuern. Steuervorteile werden vornehmlich Gebietsfremden angeboten. Die steuerlichen Begünstigungen werden dabei insbesondere Unternehmen gewährt, die in dem Land wirtschaftlich überhaupt nicht tätig sind. Außerdem wenden Steueroasen in der Regel die international anerkannten Grundsätze für die Gewinnermittlung bei konzerninternen Aktivitäten nicht an.

Internationale Konzerne nutzen diese schädlichen Steuerregelungen aus und verlagern ihre Gewinne vor allem durch künstliche Gestaltungen in Steueroasen. Die Gewinnverlagerung erfolgt dabei insbesondere durch Zins- und Lizenzzahlungen, manipulierte konzerninterne Verrechnungspreise und die Ausnutzung von Unstimmigkeiten zwischen verschiedenen Steuersystemen.

Gegen die aggressive Steuerplanung mit Hilfe von Steueroasen ist ein international abgestimmtes Vorgehen erforderlich. Die Bundesregierung muss sich aktiv in die Arbeiten der OECD, des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke und der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von aggressiver Steuerplanung und Steueroasen einbringen. Langfristig muss der schädliche Steuerwettbewerb durch die Vereinbarung von Mindeststeuersätzen, eine vergleichbare Gewinnermittlung und die Beseitigung von

steuerlichen Vorzugsregelungen für bestimmte Einkunftsarten, z. B. so genannte Zins- und Lizenzboxen, bekämpft werden. Gegenwärtig geht es vorrangig um die Schaffung von Transparenz, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und die Beseitigung schädlicher Steuerregelungen. Um Gewinnverlagerungen in Steueroasen zu bekämpfen, müssen die Verrechnungspreisrichtlinien der OECD weiterentwickelt werden. Für grenzüberschreitend tätige Unternehmen muss eine länderbezogene Berichterstattung über erzielte Gewinne, entstandene Verluste und gezahlte Steuern vorgeschrieben werden. Steuervergünstigungen, die auf künstlichen Vereinbarungen beruhen und jeglicher wirtschaftlicher Substanz entbehren, dürfen nicht mehr gewährt werden. Die nationalen Steuersysteme müssen stärker aufeinander abgestimmt werden, um Möglichkeiten der doppelten Nichtbesteuerung durch hybride Rechtsformen und Finanzinstrumente zu beseitigen.

Verschärfung des deutschen Steuerrechts

Neben dem international abgestimmten Vorgehen können und müssen aber auch mögliche nationale Maßnahmen gegen aggressive Steuerplanung und Steueroasen ergriffen werden.

Das klassische einzelstaatliche Instrument zur Abwehr grenzüberschreitender Steuerumgehung ist das Außensteuergesetz. Dieses sieht zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung neben der Berichtigung konzerninterner Verrechnungspreise insbesondere die Hinzurechnungsbesteuerung vor, die auf passive und niedrig besteuerte Gewinne ausländischer Kapitalgesellschaften zugreift und diese den deutschen Gesellschaftern zurechnet. Die Wirksamkeit der geltenden Hinzurechnungsbesteuerung ist aber beschränkt. Sie ist einerseits innerhalb der Europäischen Union auf reine Missbrauchsfälle begrenzt und setzt andererseits voraus, dass sich die ausländische Gesellschaft mehrheitlich im Besitz inländischer Gesellschafter befindet.

Über eine Verschärfung der Hinzurechnungsbesteuerung hinaus ist deshalb ein neuer Ansatz zur steuerlichen Erfassung aus Deutschland abfließender Zahlungen notwendig. Um Gewinnverlagerungen an nicht von Inländern beherrschte Gesellschaften zu verhindern, ist eine Erweiterung der beschränkten Steuerpflicht erforderlich. Die aus Deutschland an Gesellschaften in Steueroasen geleisteten Zahlungen werden dazu als inländische Einkünfte der ausländischen Gesellschaft angesehen. Davon kann abgesehen werden, wenn der Zahlungsempfänger eine ausreichende Besteuerung der im Ausland entstehenden Gewinne nachweist.

Es müssen außerdem Lücken bei der Hinzurechnungsbesteuerung von in Steueroasen errichteten ausländischen Familienstiftungen und vergleichbaren Rechtskonstruktionen geschlossen werden. Die den ausländischen Stiftungen zugeflossenen Dividendeneinnahmen müssen den deutschen Begünstigten unmittelbar zugerechnet werden. Die Besteuerung darf auch nicht durch die Zwischenschaltung weiterer Stiftungen verhindert werden können.

Regulierung der Schattenbanken

Spätestens seit dem Ausbruch der Finanzkrise ist deutlich, dass eine Gefahr für die Finanzstabilität auch zu einer Gefahr für Marktwirtschaft und Demokratie werden kann. Die Kontrolle der Finanzmärkte, ihrer Akteure und der globalen Kapitalströme darf daher nicht der Selbstregulierung durch die unsichtbare Hand des Marktes überlassen werden. Durch die Abwanderung in Offshore-Finanzzentren und die Verlagerung von Geschäften in den weitgehend unregulierten Schattenbankensektor entziehen sich Finanzmarktakteure dieser staatlichen Kontrolle.

Erstes prominentes Beispiel ist die Pleite von Long Term Capital Management im Jahr 1998. Der Hedge-Fonds mit offiziellem Sitz in einem kaum regulierten Offshore-Zentrum machte mit aggressiven Spekulationsgeschäften Verluste in Höhe von 4,6 Mrd. US-Dollar. Es drohte eine Gefahr für das Finanzsystem, die Notenbank der USA musste eingreifen.

Zweites Beispiel: Die DEPFA Bank, ehemals Deutsche Pfandbriefbank AG, zog Ende der 90er-Jahre nach Irland, um Steuern zu sparen und sich der lästigen deutschen Finanzaufsicht zu entziehen. Ende 2007 wurde die DEPFA dann von der deutschen Hypo Real Estate (HRE) gekauft. Knapp ein Jahr später wurde sie zum Systemrisiko für das deutsche Finanzsystem und musste vom Staat mit Milliarden gerettet werden.

Diese beiden Beispiele zeigen nur die Spitze des Eisbergs. Nach Schätzungen des Financial Stability Board verwalteten Schattenbanken wie Zweckgesellschaften, Geldmarktfonds, Hedge-Fonds oder Finanzierungsgesellschaften in 20 großen Volkswirtschaften und der Eurozone im Jahr 2012 Vermögenswerte im Umfang von 51 Bio. Euro. Die bestehende laxen Regulierung von Schattenbanken deckt die Risiken, die diese für das Finanzsystem darstellen, aber in keinster Weise ab.

Kein Akteur, kein Produkt und kein Markt darf mehr unreguliert und ohne Aufsicht bleiben, war die Devise der Staats- und Regierungschefs der G20-Staaten im Jahr 2008. Das anfänglich ambitionierte Reformtempo hat nachgelassen. Die Politik droht insbesondere bei der Regulierung der Schattenbanken im Dickicht der nationalen Standortinteressen stecken zu bleiben. Die umfassende Regulierung der Finanzmärkte und eine stärkere Transparenz in grenzüberschreitenden Finanzbeziehungen, wie in Initiativen des Financial Stability Board und der Europäische Kommission gefordert, muss wieder in den Mittelpunkt internationaler Verhandlungen gestellt werden. Weltweit muss auch für Schattenbanken der Grundsatz gelten: „Gleiche Regulierung bei gleichem Geschäft“.

Auch in Offshore-Finanzzentren sind Schattenbanken abhängig vom Zugang zu den weltweiten Finanzmärkten. Und es sind vor allem Banken, die den Schattenbanken diesen Zugang gewähren. Banken aus Deutschland oder anderen EU-Ländern legen so Infektionskanäle aus Offshore-Finanzzentren in das europäische Bankensystem. Banken versorgen den Schattenbankensektor vor allem über Wertpapierpensionsgeschäfte mit Kapital. Durch die Wiederverwendung der dabei eingesetzten Wertpapiere entstehen „Verwertungsketten“, die sich über regulierte und unregulierte Finanzakteure hinweg erstrecken und dadurch aus dem Radar der Aufsichtsbehörden verschwinden. Fällt ein Glied der Kette aus, kann schnell eine Dominowirkung entstehen, die vom Schattenbankensektor in den Bankensektor übergreift. Es gilt daher, alle Verbindung zwischen Banken und Schattenbanken vollständig offenzulegen und die Infektionskanäle zu schließen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. nachdrücklich auf europäischer und internationaler Ebene dafür einzutreten, dass alle Staaten eine leistungsgerechte Besteuerung im Inland sicherstellen und grenzüberschreitende Steuerhinterziehung oder die aggressive Steuerplanung internationaler Konzerne nicht länger zum nationalen „Geschäftsmodell“ machen;
2. eine durchgreifende Verbesserung der international geltenden Standards für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten voranzutreiben. Hinsichtlich grenzüberschreitender Vermögensanlagen ist ein umfassender automatischer Informationsaustausch erforderlich. Auszuschließen sind rechtliche Zusammenschlüsse, deren wirtschaftlich Berechtigte nicht feststellbar sind;

3. sich für eine umgehende Ausdehnung des Anwendungsbereichs der europäischen Zinsrichtlinie auf alle Kapitaleinkünfte sowie alle natürlichen und juristischen Personen unter Anpassung der bilateralen Zinsbesteuerungsabkommen der Europäischen Union einzusetzen;
4. internationale Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung von Transparenz und Kooperation in grenzüberschreitenden Steuerangelegenheiten zu initiieren. Zur Abstimmung des länderübergreifenden Vorgehens sind die unkooperativen Steueroasen auf schwarzen Listen zu führen;
5. zur Bekämpfung der Steuerkriminalität einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem
 - das Kreditwesengesetz verschärft wird, um der Nutzung des Dienstleistungsangebots des Finanzsektors zur Begehung von Straftaten und zur Verschleierung des daraus erlangten Vermögens entgegenzuwirken;
 - die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung nach einer Übergangsfrist auf Bagatellfälle beschränkt wird;
 - die Fristen für die Festsetzung hinterzogener Steuern und die Strafverfolgung von Steuerhinterziehungen auf einheitlich zehn Jahre angeglichen werden;
 - die Berechtigung der Finanzbehörden klargestellt wird, zur Aufklärung von Steuerstraftaten Daten über mutmaßliche Steuerhinterzieher zu kaufen;
6. zur Bekämpfung der aggressiven Steuerplanung
 - a) auf internationaler Ebene
 - das von der OECD durchgeführte Projekt zur Bekämpfung der Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage und der Gewinnverlagerung (BEPS) aktiv zu unterstützen;
 - sich dafür einzusetzen, dass langfristig eine Mindestbesteuerung von Gewinnen vereinbart, Gewinne nach vergleichbaren Regeln ermittelt und steuerliche Sonderregelungen für bestimmte Einkünfte, insbesondere Zinsen und Lizenzeinnahmen, beseitigt werden;
 - sich für die Beseitigung schädlicher Steuerbegünstigungen einzusetzen, die nur Gebietsfremden gewährt werden, die auf rein künstlichen Gestaltungen beruhen und die jeglicher wirtschaftlicher Substanz entbehren;
 - sich für eine Weiterentwicklung der Verrechnungspreisrichtlinien der OECD insbesondere mit dem Ziel einzusetzen, die Verlagerung immaterieller Wirtschaftsgüter angemessen bewerten zu können;
 - sich für eine stärkere Abstimmung der nationalen Steuersysteme einzusetzen, um Möglichkeiten der doppelten Nichtbesteuerung von Gewinnen durch hybride Rechtsformen und Finanzinstrumente zu verhindern;
 - sich dafür einzusetzen, dass für deutsche grenzüberschreitend tätige Unternehmen eine länderbezogene Berichterstattung über erzielte Gewinne, Verluste und gezahlte Steuern vorgeschrieben wird;
 - b) sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Hinzurechnungsbesteuerung über reine Missbrauchsfälle hinaus wieder anwendbar wird;

- c) einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem
- die beschränkte Steuerpflicht für geleistete Zahlungen an Gesellschaften in Steueroasen erweitert wird, um es insbesondere ausländischen Konzernen – über die Hinzurechnungsbesteuerung hinaus – zu erschweren, Gewinne mit einem unmittelbaren Bezug zu Deutschland in Steueroasen zu verlagern;
 - die Lücken bei der Hinzurechnungsbesteuerung ausländischer Familienstiftungen geschlossen werden;
7. dem Prinzip „Gleiche Regulierung bei gleichem Geschäft“ auch im Schattenbankensektor weltweit Geltung zu verschaffen und Infektionskanäle im deutschen und im europäischen Bankensektor zu schließen. Sie soll sich für eine umfängliche und schnellstmögliche Konkretisierung und Umsetzung der Initiativen des Financial Stability Board und der Europäischen Kommission einsetzen und hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen. Hierzu zählt insbesondere,
- a) die Transparenz auf den Finanzmärkten zu erhöhen. Die geplante Verwendung einer eindeutigen Identifikationskennung für Finanzmarktakteure und die Verpflichtung zur Registrierung von Transaktionen in Registern muss über Derivate hinaus auch für alle weiteren Finanztransaktionen gelten, aus denen Risiken für die Finanzstabilität erwachsen können, insbesondere für Wertpapierpensionsgeschäfte;
- b) die Ansteckungsgefahren für das Bankensystem zu verringern. Risikoreiche Finanzbeziehungen zwischen Kredit- und Einlagebanken und Schattenbanken müssen stärker begrenzt werden. Das derzeit von der Bundesregierung geplante Verbot umfasst nur Kredit- und Garantieschäfte mit Hedge-Fonds oder gehebelten Investmentfonds und ist daher unzureichend.

Berlin, den 4. Juni 2013

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

