

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

38 Steuerliche Auswertung der „Panama Papers“ ohne nennenswerte Beteiligung des BMF: Steuerausfälle möglich

(Kapitel 6001, Titel 012 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) blieb bei der Auswertung der sogenannten „Panama Papers“ weitgehend passiv. In der Folge werteten die Finanzverwaltungen der Länder die „Panama Papers“ nicht gleichmäßig und lückenhaft aus, mögliche Steuerausfälle blieben unentdeckt.

Im Jahr 2017 erwarb das Bundeskriminalamt (BKA) den Datenbestand der „Panama Papers“. Dem BMF war das Kaufangebot nicht bekannt, vom Kauf selbst erfuhr es erst hinterher. Denn es hatte versäumt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mitzuteilen, dass es in solchen Fällen sofort zu informieren ist. Auch die anschließende Auswertung der Daten fand ohne Beteiligung des BMF statt. Dies führte dazu, dass allein das BKA und die Finanzverwaltung eines Landes entschieden, wie das Datenmaterial auszuwerten ist und welche Informationen bundesweit weitergegeben werden sollen. Die Empfänger dieser Informationen – die Finanzbehörden der Länder – werteten diese wiederum unterschiedlich aus. So identifizierte ein Land keinen einzigen Steuerfall, ein anderes verfolgte viele Steuerfälle mit zusätzlichen Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe.

Das BMF muss sicherstellen, dass es künftig frühzeitig von steuerlich bedeutsamen Datenangeboten Kenntnis erhält. So kann es anschließend eine einheitliche Vorgehensweise für Ankauf, Bereitstellung, Auswertung und Verwertung der Daten bis hin zur Dokumentation und Evaluierung des Verfahrens abstimmen. Nur dann ist gewährleistet, dass die Daten bundesweit annähernd vergleichbar ausgewertet werden und eine einheitliche Besteuerung sichergestellt wird.

38.1 Prüfungsfeststellungen

BAK kauft die sogenannten „Panama Papers“

Im Jahr 2017 erwarb das BAK den Datenbestand der sogenannten „Panama Papers“. Hierbei handelt es sich um vertrauliche Unterlagen einer seinerzeit in Panama ansässigen Kanzlei, die über Jahrzehnte hinweg Briefkastenfirmen gegründet und weltweit verkauft hatte. Solche Firmen werden häufig genutzt, um durch die Verschleierung der dahinterstehenden Personen Vermögensverhältnisse vor dem heimischen Fiskus zu verbergen und Steuern zu hinterziehen. Zudem stehen sie häufig in Verbindung mit Geldwäschdelikten.

BMF erfährt erst im Nachhinein vom Kauf

Dem BMF war nicht bekannt, dass dem BAK ein Angebot über den Kauf der „Panama Papers“ vorlag. Auch wusste es nicht, dass das BAK die Finanzverwaltung eines Landes hinzugezogen hatte, um zu prüfen, ob und inwieweit das Datenangebot steuerlich verwertet werden kann. Vom Kauf der Daten durch das BAK erfuhr das BMF erst im Nachhinein.

Grund hierfür war, dass das BMI und das BAK nicht wussten, dass das BMF zu informieren ist, wenn steuerlich bedeutsame Datenangebote vorliegen. Dies ergibt sich aus einer Vereinbarung zwischen dem BMF und den Finanzbehörden der Länder. Sie gilt auch, wenn einer Behörde, die keine Finanzbehörde ist, steuerlich bedeutsame Daten angeboten werden. Das BMF hatte diese Regelung weder dem BMI noch den anderen Bundesministerien bekannt gegeben.

Steuerliche Auswertung des Datenbestands der „Panama Papers“

Die Finanzverwaltung eines Landes übernahm auf Bitte des BAK die Aufgabe, den Gesamtdatenbestand der „Panama Papers“ aufzubereiten und inländische Steuerfälle zu identifizieren. Eine hierzu eingerichtete Auswertungseinheit übermittelte Kontrollmaterial aus dem Datenbestand der „Panama Papers“ an die Steuerfahndungen der Länder, die diese auf mögliche Steuerverkürzungen überprüfen sollten. Das Kontrollmaterial bezog sich auf in Panama gegründete Gesellschaften, bei denen die Recherchen ergeben hatten, dass sie möglicherweise inländischen Steuerpflichtigen zuzurechnen sind. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die übermittelten Informationen zunächst wenig aussagekräftig waren. Es waren weitere Recherchen nötig, um inländische Steuerfälle identifizieren zu können. Neben unterschiedlichen Auswertungsstrategien befassten sich manche Länder inhaltlich weniger mit dem Kontrollmaterial als andere. Zum Teil fehlte auch die nötige Fachexpertise im Umgang mit dieser Art von Daten. Dies führte in einem Land dazu, dass es nicht einen einzigen Steuerfall identifizieren konnte. Ein anderes Land hingegen konnte viele Steuerfälle identifizieren. Es deckte Steuerverkürzungen in erheblichem Ausmaß auf und setzte Mehrsteuern in zweistelliger Millionenhöhe fest.

Gleichmäßigkeit der Besteuerung – Rechte des Bundes

Die Steueraufsicht ist eine Aufgabe der Steuerfahndung. Bei ihr geht es darum, unbekannte Steuerfälle aufzudecken und die Besteuerungsgrundlagen zu ermitteln. In diesem Bereich der Steuerfahndung sind Ermittlungen auch ohne einen konkreten Verdacht auf eine Steuerstraftat oder eine Steuerordnungswidrigkeit zulässig. Diese sogenannten Vorfeldermittlungen werden dem Besteuerungsverfahren zugeordnet. Anders als im Steuerstrafverfahren stehen dem Bund hier Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern zu (sog. Bundesaufsicht). Damit soll sichergestellt werden, dass die Steuergesetze bundesweit einheitlich vollzogen werden.

BMF außen vor

Auch nachdem das BMF vom Kauf der Daten erfahren hatte, blieb es weiterhin untätig und brachte sich bei Auswertung der Daten nicht ein. Es war weder in den Aufbau der Projektorganisation zur Aufbereitung der Daten und der Erstellung des Kontrollmaterials eingebunden, noch waren ihm Einzelheiten zu dem an die Länder übermittelten Kontrollmaterial bekannt. Das BMF wusste damit auch nicht, wie die Länder mit dem Kontrollmaterial umgingen, auf welche Schwierigkeiten sie hierbei stießen und zu welchen steuerlichen Ergebnissen sie gelangten. Sein passives Verhalten begründete das BMF damit, dass Steuerstrafverfolgung ausschließlich Ländersache sei.

38.2 Würdigung

Mit dem Datenbestand der „Panama Papers“ hat der Bund Informationen erhalten, die für die Verfolgung von Straftatbeständen insgesamt, aber auch speziell für die Bekämpfung von Steuerhinterziehung bedeutsam sein können. Das BMF hätte seine Aufsichtspflichten für das Besteuerungsverfahren wirksam wahrnehmen und nach Bekanntwerden des Datenkaufs intensiv an diesem Projekt mitwirken müssen. Stattdessen hat es sich ausschließlich auf die Analyse, Aufbereitung und Auswertung der Daten durch die anderen Stellen des Bundes und der Länder verlassen. Hätte sich das BMF wenigstens fortlaufend über den Stand der Ermittlungen in den Ländern informiert, wäre ihm bekannt geworden, dass die Länder die Informationen unterschiedlich auswerteten. Dann hätte es frühzeitig auf ein möglichst bundesweit gleichmäßiges Vorgehen der Länder hinwirken und Steuerausfälle möglicherweise verhindern können. Rechtliche Hinderungsgründe für ein Einwirken des BMF bestanden nicht. Denn Maßnahmen der Steuerfahndung im Bereich der Steueraufsicht sind grundsätzlich dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen und unterliegen der Bundesaufsicht.

Damit sich das BMF künftig von Beginn an einbringen kann, muss es frühzeitig von Datenangeboten Kenntnis erhalten. Dazu müssen die betroffenen Stellen des Bundes und der Länder mitwirken. Das BMF hat sicherzustellen, dass allen Bundesministerien und deren nachgeordneten Bereichen bekannt ist, welche Meldepflichten bei Datenangeboten und -käufen bestehen.

Ferner müssen die beteiligten Stellen auf Bundes- und Länderseite frühzeitig die Eckpunkte für den Ankauf, die Bereitstellung, Auswertung und Verwertung der Daten bis hin zur Dokumentation und Evaluierung des Verfahrens festlegen. Ziel muss hierbei sein, dass die Daten – an Mindeststandards orientiert – bundesweit nach einheitlichen Maßstäben steuerlich ausgewertet werden. Damit können Steuerausfälle vermieden werden.

38.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, einen behördenübergreifenden Informationsaustausch bei künftigen Datenangeboten sicherstellen zu wollen. Es stehe diesbezüglich mit dem BMI im Austausch und prüfe, weitere Ressorts zu beteiligen.

Das BMF hat darauf verwiesen, dass unmittelbar nach Erlangung der „Panama Papers“ diverse Arbeitsbesprechungen und Informationsveranstaltungen stattgefunden hätten. Zweck dieser Veranstaltungen sei auch gewesen, einen einheitlichen Maßstab bei der Bearbeitung sicherzustellen.

Seine Möglichkeiten auf die steuerliche bzw. steuerstrafrechtliche Auswertung von „Leaks-Daten“ durch die Finanzbehörden der Länder Einfluss zu nehmen, hat das BMF als gering bezeichnet. Es sehe rechtliche Hürden. Weisungsrechte gegenüber den Ländern bestünden nur, soweit deren Handlungen dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen seien. Bei der Auswertung von „Leaks-Daten“ führten die Länder zunächst sogenannte Vorfeldermittlungen durch, um unbekannte Steuerfälle aufzudecken. Derartige Ermittlungen seien grundsätzlich dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen. Allerdings müsse für Vorfeldermittlungen nach ständiger Rechtsprechung ein hinreichender Anlass vorliegen. Ein solcher liege vor, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte oder aufgrund allgemeiner Erfahrung die Möglichkeit einer Steuerverkürzung in Betracht komme. Damit könnten Vorfeldermittlungen nicht losgelöst von ihrem steuerstrafrechtlichen Bezug betrachtet werden. Sie dienten zwar teilweise der Aufdeckung unbekannter Steuerfälle, jedoch sei vorliegend aufgrund der Informationen die Möglichkeit einer Strafverfolgung in einzelnen Fällen schon gegeben gewesen. Ob die Daten aus den „Panama-Papers“ bereits für einen Anfangsverdacht für eine Steuerordnungswidrigkeit oder eine Steuerstraftat ausreichten oder zunächst lediglich einen hinreichenden Anlass für eine Vorfeldermittlung lieferten, könne daher nur einzelfallweise betrachtet werden. Im Übrigen habe das BMF keine Erkenntnisse darüber, dass Auswertungen bei den „Panama Papers“ aufgrund fehlender technischer oder personeller Ausstattung nicht stattgefunden hätten.

38.4 Abschließende Würdigung

Die Absicht des BMF, einen behördenübergreifenden Informationsaustausch bei künftigen Datenangeboten sicherstellen zu wollen, begrüßt der Bundesrechnungshof.

Allerdings können Besprechungen und Informationsveranstaltungen allein ein strukturiertes und abgestimmtes Vorgehen nicht ersetzen. Das Hauptaugenmerk des BMF hätte darauf gerichtet sein müssen, dass die Länder das Kontrollmaterial bestmöglich auswerten. Der Einwand des BMF, entsprechende Aufsichts- und Weisungsbefugnisse gegenüber den Ländern hätten nicht bestanden, trägt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht. Einerseits ordnet das BMF die Ermittlungen der Länder bei der Auswertung von „Leaks-Daten“ als Vorfeldermittlungen dem Besteuerungsverfahren zu. Andererseits verweist es darauf, dass bei derartigen Projekten die Möglichkeit einer Strafverfolgung in einzelnen Fällen schon gegeben sei und es damit keinerlei Einfluss nehmen könne. Dabei verkennt das BMF, dass es bei derartigen Auswertungen zunächst darum geht, Steuerfälle überhaupt zu identifizieren. Diese Phase der Ermittlungen ist dem Besteuerungsverfahren zuzuordnen. Eine strafrechtliche Bewertung ist dem nachgelagert. Deshalb muss das BMF daran interessiert sein, dass die Daten bundesweit gleichmäßig ausgewertet werden. Nur so kann im föderalen Gefüge eine gleichmäßige Besteuerung sichergestellt werden.

Unabhängig davon, ob der Datenbestand der „Panama Papers“ in ausgesuchten Einzelfällen schon für sich genommen konkrete Hinweise für ein steuerliches Vergehen lieferte, konnten viele Steuerfälle erst aus der Zusammenschau mit den Daten der Finanzverwaltung entdeckt werden. Die Argumentation des BMF lässt vermuten, dass ihm der Inhalt des Kontrollmaterials nach wie vor nicht bekannt ist. Auch der Hinweis des BMF, ihm sei nicht bekannt, dass Länder die Daten der „Panama Papers“ steuerlich nicht ausgewertet hätten, macht deutlich, dass es sich hätte einbringen müssen. Dann wäre ihm frühzeitig bekannt geworden, welche Schwierigkeiten die Länder bei der Auswertung der Daten hatten, dass diese unterschiedlich vorgehen und zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangten. Wenn einige Länder keine oder nur wenige Steuerverkürzungen aufdeckten, andere Länder hingegen viele bislang unbekannte Steuerfälle identifizieren konnten, wäre es Aufgabe des BMF gewesen, dem nachzugehen. Denn die Länder konnten dabei Mehrsteuern in zum Teil zweistelliger Millionenhöhe erzielen.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei: Bei künftigen steuerlichen Datenprojekten darf das BMF nicht mehr außen vor bleiben. Es muss die Beteiligten zusammenbringen, sich über die Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene laufend informieren und seinen Einfluss nutzen, um eine bestmögliche Auswertung der Daten in allen Ländern sicherzustellen.