

# Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

## 56 BMF muss die Länder bei der Verfolgung von Steuerstraftaten mit einer Servicestelle beim Bundeszentralamt für Steuern unterstützen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

### Zusammenfassung

*Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat seit über 16 Jahren nicht dafür gesorgt, dass das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) die Länder wie vorgesehen dabei unterstützen kann, in bestimmten Fällen Steuerstraftaten zu verhüten und zu verfolgen.*

*Die Länder sind zunehmend damit befasst, Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung zu verfolgen. Nach dem Willen des Gesetzgebers hat das BZSt die Länder hierbei zu unterstützen. Hierzu soll es alle erforderlichen Informationen sammeln, auswerten und die Behörden der Länder darüber unterrichten.*

*Den gesetzlichen Auftrag hat das BZSt bereits im Jahr 2006 erhalten. Das BMF hat aber seitdem versäumt, diesen ausreichend umzusetzen und das BZSt hierfür mit Personal und IT auszustatten. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt kritisiert, dass das BZSt seine Aufgabe deshalb nur unzureichend wahrnehmen kann. Das BMF muss nun beim BZSt eine Servicestelle für die Steuerfahndungsstellen der Länder aufbauen und hierzu unverzüglich die nötigen organisatorischen, personellen und IT-mäßigen Voraussetzungen schaffen.*

### 56.1 Prüfungsfeststellungen

#### Bund muss die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten unterstützen

Das BZSt ist als Bundesoberbehörde dem BMF unmittelbar unterstellt. Es nimmt zentrale steuerliche Aufgaben mit nationalem und internationalem Bezug wahr. Das BZSt unterstützt die Länder u. a. dabei, Steuerhinterziehungen aufzudecken und diese strafrechtlich zu verfolgen. So koordiniert es bereits seit dem Jahr 2003 als Zentralstelle Prüfungsmaßnahmen der Länder in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuerbetrugsfällen. Zudem führt das BZSt eine Datenbank, in der Umsatzsteuerbetrugsfälle bundesweit erfasst sind; die Finanzämter können darauf elektronisch zugreifen. Im Jahr 2006 wies der Gesetzgeber dem BZSt

eine weitere Aufgabe zu. Danach muss das BZSt die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung unterstützen (§ 5 Absatz 1 Nummer 28 Finanzverwaltungsgesetz (FVG)). Hierzu soll es alle erforderlichen Informationen sammeln und auswerten. Es soll die Behörden der Länder darüber und über mögliche Zusammenhänge von Straftaten unterrichten.

## Wille des Gesetzgebers noch nicht umgesetzt

Im Jahr 2007 befasste sich das BZSt erstmalig damit, wie die neuen gesetzlichen Vorgaben umgesetzt werden könnten. Es wollte die bei ihm bestehende Zentralstelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen der Länder in Umsatzsteuerbetrugsfällen (KUSS) weiter ausbauen. Über ihre bisherigen Aufgaben hinaus sollte die KUSS Informationen in Fällen sonstiger Steuerhinterziehung sammeln und auswerten. Dadurch sollten Muster festgestellt werden, um Betrugsfälle besser erkennen zu können. Ihre Erkenntnisse sollte die KUSS den Ländern zur Verfügung stellen.

Einem Land gingen die Vorschläge zu weit. Es fürchtete um eigene Kompetenzen und erreichte schließlich, dass das BMF die Initiative des BZSt stoppte.

Weil die Medien über mögliche Steuervergehen bei Gesellschaften in Steueroasen berichteten, rückte die Bekämpfung von grenzüberschreitender Steuerhinterziehung im Jahr 2013 erneut in den Fokus des BMF. Um die Länder bei der Steuerstraßverfolgung besser zu unterstützen, wollte es das BZSt zu einer zentralen Servicestelle ausbauen. Das BZSt sollte zudem eine IT-Stelle einrichten, um Informationen beschaffen und auswerten zu können. Das BMF verfolgte die Pläne letztlich nicht weiter.

Das BZSt soll auch verhindern, dass die Länder Steuerdaten doppelt erwerben, und dazu die entsprechenden Kaufangebote koordinieren. Die Länder haben sich deshalb verpflichtet, es auf solche Angebote zum Kauf von Daten hinzuweisen. Dies ist die einzige Aufgabe nach § 5 Absatz 1 Nummer 28 FVG, die das BZSt derzeit wahrnimmt. Aus Sicht des BMF waren dadurch die gesetzlichen Vorgaben erfüllt.

## Versäumnisse der Vergangenheit holen das BZSt ein

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2019 und 2020 den Kauf und die Auswertung der sogenannten „Panama Papers“. Hierbei handelt es sich um einen umfangreichen Datenbestand, der Informationen zu rund 270 000 sogenannten Briefkastenfirmen in Steueroasen enthält. Solche Firmen stehen häufig in Verbindung mit Steuer- und Geldwäschdelikten.

Das Bundeskriminalamt (BKA) kaufte die Daten und wertete sie arbeitsteilig mit der Steuerverwaltung eines Landes aus. Das Land sollte steuerliche Fälle mit einem Bezug zu

Deutschland ermitteln und sie zur Überprüfung an die zuständige Stelle der Finanzverwaltung weiterleiten.

Eine Zusammenarbeit mit dem BZSt erwog das BKA nicht. Das BZSt hätte hierzu auch nur wenig beitragen können. Es mangelte am nötigen Personal, an Erfahrungen im Umgang mit großen Datenmengen und an einer leistungsstarken IT-Ausstattung.

Bereits im Jahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BZSt seine gesetzlichen Aufgaben immer noch nicht ausreichend wahrnehme. Er hatte das BMF aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern ein Konzept für eine zentrale Anlaufstelle der Steuerfahndungsstellen beim BZSt zu erstellen. Dabei sollte das BMF die Aufgaben des BZSt detailliert beschreiben. Auch sollte es auf eine angemessene Personal- und IT-Ausstattung achten.

## 56.2 Würdigung

Bereits vor mehr als 16 Jahren hat der Gesetzgeber entschieden, das BZSt solle die Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Steuerstraftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung unterstützen. Das BMF hätte diesen Auftrag des Gesetzgebers umsetzen und dafür eine Servicestelle beim BZSt einrichten müssen. Es hat jedoch weder die neuen Aufgaben des BZSt festgelegt noch die notwendigen personellen und IT-mäßigen Bedingungen geschaffen. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, den Auftrag des Gesetzgebers endlich anzunehmen. Es muss nun Pläne vorlegen, wie es diesen umsetzen will. Hierbei muss es die Länder einbeziehen.

## 56.3 Stellungnahme

Das BMF weist in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass laut Grundgesetz die Bundesfinanzbehörden, also auch das BZSt, nur steuerverwaltende Aufgaben übernehmen könnten. Die Verfolgung von Steuerstraftaten stelle keine steuerverwaltende Tätigkeit dar. Somit könne das BZSt nicht generell mit der Aufgabe betraut werden, Steuerstraftaten eigenständig zu verfolgen. Das BMF werde sich weiterhin dafür einsetzen, dass das BZSt in diesem Bereich zusätzliche Kompetenzen erhalte.

Das BZSt habe kürzlich zwei neue Tätigkeitsfelder übernommen. Zum 1. März 2020 sei beim BZSt eine neue Sondereinheit entstanden. Diese koordine und unterstütze die Aufklärung bekannter Steuergestaltungen am Kapitalmarkt. Die Einheit nehme überdies Aufgaben bei der Prävention von kapitalmarktbezogenen Steuergestaltungen wahr. Ferner habe das BZSt neue Aufgaben bei sogenannten steuerlichen Datenangeboten übernommen. Bisher habe es lediglich darauf geachtet, dass die Länder Daten nicht doppelt ankaufen. Das BZSt sei aber nunmehr dazu übergegangen, solche Daten selbst zu kaufen. Dadurch sei es besser möglich, die Daten allen zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Zudem sei dadurch sichergestellt, dass sich die ermittelnden Behörden untereinander vernetzten. Darüber hinaus habe

sich das BZSt erstmals selbst intensiv in die operative Auswertung der Daten eingebracht. Es habe hierbei auch die behördliche Zusammenarbeit koordiniert.

## 56.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BZSt dazu beitragen will, Steuergestaltungen am Kapitalmarkt aufzudecken und stärker zu verhindern. Dass das BZSt erstmals Steuerdaten selbst gekauft hat und sich nicht wie bisher bei den Datenauswertungen ausschließlich auf die Länder verlassen will, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Die neuen Aufgaben des BZSt umfassen aber lediglich einen kleinen Teil dessen, was das Gesetz vorsieht. Der Auftrag des Gesetzgebers geht deutlich darüber hinaus. Er ist weder auf bestimmte Steuerarten noch auf einzelne Wirtschaftsbereiche beschränkt. Entgegen den Ausführungen des BMF hat der Bundesrechnungshof nicht empfohlen, das BZSt solle generell als eigenständige Strafverfolgungsbehörde tätig werden. Dies entspräche nicht dem gesetzlichen Auftrag.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, eine Servicestelle beim BZSt zur Unterstützung der Steuerfahndungsstellen der Länder aufzubauen. Die ursprünglichen Pläne des BMF und des BZSt, dafür die KUSS auszubauen, waren zielführend und sollten nach wie vor der Maßstab sein.