

NARRATIVE REPORT ON GERMANY



PART 1: NARRATIVE REPORT

Im Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI) für das Jahr 2020 liegt Deutschland auf Platz 14. Die Platzierung basiert auf einem moderaten Geheimhaltungswert von 51,7 (gegenüber 59,1 im Jahr 2018) in Verbindung mit einer hohen globalen Gewichtung: Deutschland hat einen Anteil von über 4,71 % am globalen Markt für Offshore-Finanzdienstleistungen. Im Vergleich zu 2018 ist Deutschland das Top-10-Land mit der größten Verbesserung des Ranges (+7), gefolgt von Taiwan (+5) und Guernsey (+2). Dies ist vor allem auf die verbesserte Wertung bei der Eigentumsregistrierung (-24,5) und kleine Verbesserungen bei der Transparenz der juristischen Personen (-3) sowie bei der Integrität der Steuer- und Finanzvorschriften (-1,7) zurückzuführen.

Neben der internationalen Zusammenarbeit und dem verstärkten Informationsaustausch hat die Bundesregierung Ende 2019 verschiedene Verbesserungen bei der Bekämpfung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung im Auftrag der EU umgesetzt. Dazu gehören unter anderem:

- Das [Register](#) der wirtschaftlichen Eigentümer juristischer Personen wurde für die Öffentlichkeit zugänglich und für die Strafverfolgung durchsuchbar gemacht. (Es entspricht jedoch nicht dem Open-Data-Standard.)
- Steuerberater, andere Dienstleister und Unternehmen wurden verpflichtet, grenzüberschreitende Steuermodelle zu melden (wobei nationale Modelle ausgelassen wurden).
- Die öffentliche länderbezogene Berichterstattung wurde durch den Finanzminister öffentlich befürwortet. Vorbereitungen laufen, anonymisierte länderbezogene Daten für Wissenschaftler zugänglich zu machen.

Dennoch bleiben gravierende Lücken in Bezug auf die Transparenz von Unternehmenseigentum (einschließlich des Fortbestehens von Inhaberaktien), Gesetzeslücken und die schwache Durchsetzung von Geldwäsche- und Steuervorschriften ein großes Problem.

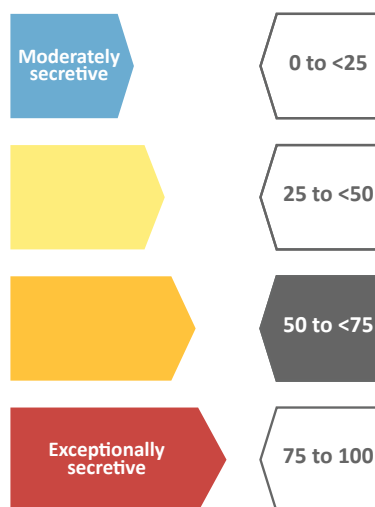
Frankfurt als wichtiger regionaler Finanzplatz im Kampf um globale Bedeutung

Frankfurt, Deutschlands modernes Finanzzentrum, war eine der wichtigsten Städte des Heiligen Römischen Reiches und für einen Großteil dieser Zeit die wirtschaftlich mächtigste Stadt der Region. Nach einigen Höhen und Tiefen erlangte sie als Deutschlands Finanzzentrum wieder an Bedeutung, als die Zentralbank 1957 dort ihren Hauptsitz einrichtete, gefolgt von mehreren Banken wie der Dresdner Bank und der Deutschen Bank. Der Einfluss der Banken war in Deutschland traditionell durch einen starken Industriesektor ausbalanciert und somit begrenzt. Angesichts der recht starken inländischen Regulierungen in der Bretton-Woods-Ära verlagerten die deutschen Banken daher erhebliche Aktivitäten ins Ausland, insbesondere in die deregulierten „Euromarkets“ – insbesondere die City of London und Luxemburg in den 1960er und 70er Jahren (siehe ihre jeweilige Offshore-Geschichte [hier](#)¹ und [hier](#)²). Durch ihre Lobbyarbeit für die Liberalisierung der

Rank: 14 of 133

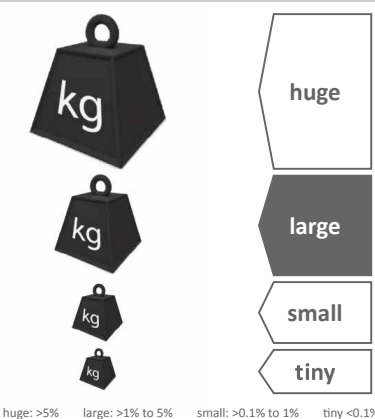
How Secretive?

52



How big?

4.71%



Germany accounts for 4.71 per cent of the global market for offshore financial services. This makes it a large player compared to other secrecy jurisdictions.

The ranking is based on a combination of its secrecy score and scale weighting.

Full data is available here: <http://www.financialsecrecyindex.com/database>.

To find out more about the Financial Secrecy Index, please visit

<http://www.financialsecrecyindex.com>.

The FSI project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 727145.

© Tax Justice Network 2020

If you have any feedback or comments on this report, contact us at info@taxjustice.net

Finanzmärkte im Inland trugen sie dazu bei, globale Banken anzuziehen, und Mitte der 1980er-Jahre waren 40 der 50 weltweit führenden Banken in Frankfurt vertreten und vier Fünftel der ausländischen Banken in Deutschland hatten Frankfurt als Standort gewählt.³ Diese Geschichte hat sich in den 90er-Jahren wiederholt, als die Deutsche Bank an der Spitze der Branchenbestrebungen stand, ihr Geschäft weiter zu globalisieren und von laxeren Regeln im Ausland, insbesondere in den USA, zu profitieren. Erst viel später begann Frankfurt mit eigenen Bemühungen, nach dem Brexit Bankiers aus London anzuziehen. In jüngerer Zeit sah sich die Deutsche Bank mit hohen Geldstrafen für ihre Beteiligung an Geldwäsche, Marktmanipulation und Sanktionsverletzungen konfrontiert; die Panama-Papiere belegten die aktive Förderung illegaler Aktivitäten durch mehrere deutsche Banken.

Eine lange Geschichte der Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Inland bei gleichzeitiger Anwerbung von Fluchtkapital aus dem Ausland

Der [Steueroasenbericht](#)⁴ der Regierung von 1964 und der Umzug des prominenten Geschäftsmannes Helmut Horten in die Schweiz, um sein Firmenvermögen steuerfrei zu veräußern, führten 1972 zur Einführung des Außensteuergesetzes, das eine Wegzugssteuer und neue Gesetze über kontrollierte ausländische Unternehmen vorsah. Das Gesetz ist mit mehreren Änderungen weiterhin in Kraft. Aufgrund von Einschränkungen durch das EU-Recht sowie intensiver Steuerplanung sind die daraus resultierenden Steuereinnahmen nach wie vor sehr gering. In den 1980er- und 90er-Jahren gab es in Deutschland verschiedene große Steuerskandale mit geheimen Konten und illegalen Parteispenden über die Schweiz und Liechtenstein, an denen mehrere der damaligen politischen Parteien, große Unternehmen und bekannte Sportstars beteiligt waren. 1984 schaffte Deutschland eine Steuer auf Staatsanleihen von Steuerausländer ab („Couponsteuer“), was Steuersündern steuerfreie Investments in das deutsche Finanzsystem ermöglicht.⁵ Wenige Jahre später (1993) führte Deutschland nach einer erfolglosen Amnestie ein Gesetz ein, das bisher weitgehend unbesteuerter Zinserträge an der Quelle besteuern sollte, was zu einer enormen Kapitalflucht nach Luxemburg und in die Schweiz führte. Die Rolle verschiedener deutscher Großbanken, insbesondere der Commerzbank, wurde später dank eines Informanten aufgedeckt, aber strafrechtlich nie vollständig aufgearbeitet. Gegen Ende der 90er-Jahre half der Bundesnachrichtendienst bei der Beschaffung eines ersten Datensatzes, der die Steuerhinterziehung über Liechtenstein aufdeckte.

Zudem war Deutschland 2003 unter den ersten Ländern, die ein zentrales Register für Bankkonten einführte. Die Befreiung von der Steuer auf Zinserträge für Ausländer besteht bis heute, immer wieder gerechtfertigt durch die Interessen der deutschen Finanzindustrie.

Entstehung und Entwicklung eines föderalen Systems der Steuererhebung und des innerdeutschen Steuerwettbewerbs

Die Versuche des Verfassungskonvents nach dem Zweiten Weltkrieg, eine zentrale Steuerverwaltung einzurichten (die ursprünglich in den 1920er-Jahren eingeführt worden war), wurden durch den heftigen Widerstand der Alliierten vereitelt. Das Ergebnis war eine fragmentierte Steuerverwaltung, die jedem der heute 16 Bundesländer rechenschaftspflichtig war, nicht aber der Zentralregierung. Dies hat eine äußerst fehlerhafte Anreizstruktur geschaffen: Die 16 Bundesländer tragen die Kosten der Steuerverwaltung und Steuerprüfung, müssen aber einen Großteil der zusätzlichen Steuereinnahmen an andere Bundesländer oder die Bundesregierung weitergeben. Dies führte immer wieder zu innerdeutschen „[Steuerkriegen](#)“,⁶ die über laxen Durchsetzung der Steuergesetze, Betriebsprüfungen, Rechnungsprüfung und die Personalbesetzung von lokalen Steuerbehörden geführt werden. Diese Art von Laxheit ist ein weiteres klassisches Merkmal einer Steueroase, das auf Deutschland zutrifft.⁷ Die Steuersätze auf der Ebene der Gemeinden sind ebenfalls Gegenstand des innerdeutschen Wettbewerbs. Bis zur Einführung eines Mindestsatzes von 7 % im Jahr 2004 konnten die Gemeinden die Höhe der Gewerbesteuer frei bestimmen, die im Durchschnitt etwa die Hälfte des Unternehmenssteuersatzes ausmacht. So zogen kleine deutsche Kommunen wie Norderfriedrichskoog im hohen Norden nahe der dänischen Grenze mit weniger als 50 Einwohnern mit einem Nullsatz über 300 Unternehmen an, darunter Tochtergesellschaften der Deutschen Bank, Eli Lilly & Co., Lufthansa und des deutschen Energieversorgers E.ON. In der Folge stauten sich Firmenlimousinen auf schlammigen Wegen, um einmal im Jahr „Besprechungen“ in behelfsmäßig eingerichteten Sitzungsräumen auf den Hinterhöfen von Farmen abzuhalten. Dennoch ziehen Gemeinden in strukturschwachen Regionen oder im Umkreis von Großstädten weiterhin Unternehmen durch niedrigere Steuersätze an, wie [der Umzug der Deutschen Börse von Frankfurt ins nahe gelegene Eschborn](#)⁸ im Jahr 2010 gezeigt hat, durch den eine deutlichen Senkung der Steuersätze realisiert werden konnte

Jüngste Verbesserungen bei der Registrierung und Transparenz von Eigentum

Mit der Verabschiedung der 5. Geldwäscherichtlinie wurden die Bestimmungen für das deutsche Register der wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen verbessert, die nun (weitgehend) den EU-Mindeststandards entsprechen. Dank des großen öffentlichen Drucks im Zusammenhang mit Geldwäsche bei Immobilien war Deutschland eines der ersten Länder, das eine Registrierungspflicht für ausländische Käufer deutscher Immobilien einführte. Allerdings weist die Eigentumsregistrierung nach wie vor gravierende Lücken und Einschränkungen auf:⁹

- **Mangelnde Benutzerfreundlichkeit und mangelnder Schutz der Benutzer:** Das öffentliche Register erhebt weiterhin eine Gebühr von 1,98€ pro Antrag, und die Informationen werden weder sofort (sondern erst nach Genehmigung) noch in gezielt durchsuchbarer oder maschinenlesbarer Form bereitgestellt. Dies behindert effektive Untersuchungen. Darüber hinaus müssen sich die Nutzer registrieren und ihre Informationsanfragen und ihre Identität können den wirtschaftlichen Eigentümern auf Anfrage mitgeteilt werden. Dies könnte als Frühwarnung für Kriminelle dienen und die Ermittler Einschüchterungsversuchen aussetzen. Die Suche nach den Namen der wirtschaftlichen Eigentümer ist nicht möglich; zumindest die Strafverfolgungsbehörden (und insbesondere die Financial Intelligence Unit, FIU) erhalten allerdings Zugang zu den Rohdaten, um solche Recherchen zu ermöglichen. Darüber hinaus haben anfängliche Überprüfungen der Registerdaten eine überraschend hohe Häufigkeit des Fehlens jeglicher aufgezeichneter Informationen über die wirtschaftlichen Eigentümer ergeben, was Zweifel an der Auslegung, Umsetzung und Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen aufkommen lässt.
- **Hohe Schwellenwerte für das wirtschaftliche Eigentum:** Ein wirtschaftlicher Eigentümer unterhalb der Meldeschwelle von mehr als 25 % wird nicht in das Register aufgenommen. Dies stellt einen unnötigen Anreiz zur Umgehung dar.
- **Vage Formulierung im Falle nicht identifizierbarer Eigentümer:** Die Meldepflichten der Unternehmen wurden verbessert, aber die Verpflichtung, unbekannte wirtschaftliche

Eigentümer zu erfragen, ist noch zu schwach. Beispielsweise muss die Gesellschaft bei ihren Aktionären nur „soweit [die Anteilseigner] ihr bekannt sind, in angemessenem Umfang“ nach den wirtschaftlichen Eigentümern fragen (§20.3a GWG¹⁰). Damit das Register der wirtschaftlichen Eigentümer wirksam ist, müssen die vollständige Struktur der Kontrolle und der Eigentümerschaft gemeldet werden. Wenn Unternehmen ihre wirtschaftlichen Eigentümer nicht identifizieren können, sollten sie verpflichtet werden, eine eindeutige Erklärung abzugeben oder die juristische Person aufzulösen.

- **Unzureichende Informationen über den Immobiliensektor:** Ausländische Käufer von Immobilien müssen sich nur dann registrieren lassen, wenn sie nicht aus der Europäischen Union stammen, und nur für zukünftige Erwerbungen (nach 2019). Dies stellt ein wichtiges Schlupfloch im Kampf gegen die Geldwäsche dar. Informationen über rechtliche Eigentümer von Immobilien können nur vor Ort in den regionalen (oder sub-regionalen) Grundbuchämtern eingeholt werden, und die ursprünglich für 2018 geplante Digitalisierung dieser Register wurde auf 2024 verschoben.¹¹ Die fehlende Digitalisierung verhindert eine systematische Untersuchung von Eigentumsnetze, indem sie die Verknüpfung der Grundbuchdaten mit denen des Registers der wirtschaftlichen Eigentümer unmöglich macht. Als jüngstes Beispiel sei erwähnt, dass selbst der Berliner Senat bei dem Versuch, alle Immobilieneigentümer mit mehr als 3.000 Wohnungen zu identifizieren, drei Brüder aus dem Vereinigten Königreich, die über ein Netz von Mantelgesellschaften in Luxemburg, Dänemark, Zypern und den Britischen Jungferninseln fast 6.000 Wohnungen in Berlin besitzen, nicht identifiziert hat.¹²
- **Inhaberaktien:** Aufgrund der Existenz von Inhaberaktien besteht die Gefahr, dass einige Informationen im Register der wirtschaftlichen Eigentümer veraltet sind (siehe unten). Inhaberaktien sind Aktienzertifikate, die nicht den Namen des Aktionärs enthalten. Zwar musste der Name des ursprünglichen Aktionärs im Aktienregister der Gesellschaft eingetragen werden; die Inhaberaktie kann jedoch an eine andere Person weitergegeben werden, ohne dass die Aktionärsinformationen aktualisiert werden. Die anonyme Übertragung von Aktien trägt dazu bei, das rechtliche und wirtschaftliche Eigentum zu verschleiern und

untergräbt somit die finanzielle Transparenz. Seit dem 31. Dezember 2015 dürfen nur noch öffentlich gehandelte Unternehmen Inhaberaktien ausgeben. Inhaberaktien von nicht-börsennotierten Unternehmen, die vor diesem Datum ausgegeben wurden, bestehen allerdings weiterhin, und es gibt keine Frist für die Registrierung von Inhaberaktien und die Aktualisierung der Eigentumsinformationen. Dem Globalen Forum für Transparenz und Informationsaustausch der OECD zufolge durften mehr als 14.000 nicht-börsennotierte AGs und KGaAs Inhaberaktien ausgeben. Die Zahl der tatsächlich ausgegebenen Inhaberaktien ist jedoch unbekannt.¹³ Selbst wenn aufgrund neuer steuerlicher Meldepflichten einige Eigentumsinformationen offengelegt werden könnten, gibt es keine Bestimmungen zur Aktualisierung dieser Informationen nach der Übertragung von Aktien. Die Tolerierung dieser veralteten Eigentumsinformationen gefährdet die Wirksamkeit der öffentlichen Eigentumsregister.

- Nicht-registrierte juristische Personen: In Deutschland gibt es nach wie vor eine weit verbreitete Form der Personengesellschaft (GbR) ohne jegliche Registrierungspflicht.
- Qualität der Daten: Das deutsche Register der wirtschaftlichen Eigentümer existiert parallel und zusätzlich zum Unternehmensregister, erfordert aber im Gegensatz zu diesem keine notarielle Prüfung. Daher haben die Informationen dort nicht den gleichen rechtlichen Status („öffentlicher Glaube“). Aufgrund des schwierigen Zugangs konnten Journalisten bisher nur wenige Beispiele für die scheinbar fragwürdige Qualität der Daten aufdecken.

Über die Eigentumsregistrierung hinaus hat Deutschland einige international vereinbarte Transparenzreformen wie den automatischen Informationsaustausch und die länderbezogene Berichterstattung für multinationale Unternehmen umgesetzt. Dies sind wichtige Schritte zu mehr fiskalischer und finanzieller Transparenz. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das konsequent die lokale Meldung der länderbezogenen Berichte (Country-by-Country Reports, CbCR) verlangt. Bisher wurden keine CbCR-Daten veröffentlicht. Deutschland war eines von 15 europäischen Ländern (einschließlich der berüchtigten Steueroasen für Unternehmen wie Zypern, Irland, Luxemburg und Malta), welche die EU-Richtlinie für eine verpflichtende, öffentliche länderbezogene

Berichterstattung nicht unterstützten.¹⁴ Trotz dieser anfänglichen Untätigkeit hat der Finanzminister seine Position in dieser Angelegenheit mittlerweile öffentlich geändert. Ein Gesetz zur Veröffentlichung von aggregierten CbCR-Daten über das nationale Statistikamt ist in Vorbereitung.¹⁵ Deutsche Unternehmen müssen darüber hinaus ihre Jahresabschlüsse seit 2012 in einer zentralen, kostenlos zugänglichen Verwahrstelle veröffentlichen. Dennoch ist ein erheblicher Teil der Unternehmen – darunter einige der größten, sowie Stiftungen und weitere rechtliche Vehikel – entweder von der Hinterlegung von Jahresabschlüssen in Deutschland (wenn sie im Abschluss eines europäischen Unternehmens konsolidiert sind) oder von der Pflicht zur Veröffentlichung von Gewinnen und Steuerzahlungen befreit.

Immer noch ein attraktives Ziel für schmutziges Geld

Als große und stabile Wirtschaft mit intensiver Nutzung von Bargeld und einem boomenden Immobiliensektor zieht Deutschland erhebliche Geldwäscheaktivitäten an. Auch wenn keine verlässlichen Zahlen über das Ausmaß der Geldwäsche vorliegen, sind sich die Experten einig, dass das Problem erheblich ist – und die Bekämpfung der Geldwäsche in Deutschland noch nicht sehr effektiv verläuft.¹⁶ Schätzungen zufolge könnten in Deutschland jährlich 29-109 Milliarden Euro aus nationalen und internationalen kriminellen Aktivitäten gewaschen werden. Die am häufigsten zitierte Schätzung von 100 Milliarden Euro wird aus Verdachtsmomenten extrapoliert, die berichtspflichtige Stellen des Nicht-Finanzsektors in Interviews erwähnt haben (die aber weder verifiziert noch notwendigerweise gemeldet wurden) und für die endgültige Schätzung auf den Finanzsektor hochgerechnet wurden. Niedrigere Schätzungen basieren auf nationalen Kriminalitätsstatistiken, schließen aber Steuerhinterziehung aus.¹⁷ Ende 2019 hat Deutschland schließlich seine erste Nationale Risikoanalyse (NRA) veröffentlicht. Diese Risikoanalyse enthält jedoch keine offizielle Schätzung des Ausmaßes des Problems, und die Einschätzung der sektoralen und Länderrisiken scheint in vielen Fällen nicht rigoros analysiert und belegt zu sein. Auch wenn die Schätzungen höchst unsicher sind, deuten die nationale Risikoanalyse sowie die Experten für die Geldwäschebekämpfung und die von den Medien angesprochenen Einzelfälle darauf hin, dass das Problem erheblich ist. In den letzten zwei Jahren hat die Geldwäsche in der Öffentlichkeit zunehmend an Bedeutung gewonnen, insbesondere im Zusammenhang mit Immobilientransaktionen.¹⁸

Es sind noch relativ wenige Fälle bekannt, in denen illegale Finanzströme aus Entwicklungsländern nach Deutschland gelangten, und folglich wurden bislang kaum illegale Vermögenswerte zurückgegeben. Dies könnte jedoch das Ergebnis der sehr geringen Transparenz bei Geldwäschefällen (Gerichtsdokumente sind oft nicht öffentlich zugänglich und bestehende Fälle werden in der Regel nur in Bezug auf die Vortat erfasst, sodass statistische Informationen nicht nützlich sind), der begrenzten staatlichen Kapazität für komplexere Untersuchungen und der in vielen Fällen schwachen Durchsetzung der Geldwäschevorschriften im Allgemeinen sein. Eine Analyse öffentlich zugänglicher Informationen und großer Ermittlungen globaler Fälle von Geldwäsche fand mehrere potenzielle und nachgewiesene Verbindungen zu Deutschland, die dort offenbar nicht weiterverfolgt wurden.¹⁹ Ein weiteres Problem ist, dass Steuerhinterziehung nur dann eine Vortat zum Zwecke der Geldwäsche darstellt, wenn sie im Rahmen eines kriminellen Netzwerks oder gewerbsmäßig begangen wird („von einem Mitglied einer Bande“ oder „gewerbsmäßig“). Die NRA beklagt zu Recht, dass diese Unterscheidung in der Praxis sehr schwierig ist und eine allzu einfache Entschuldigung für die Untätigkeit bietet.

Im Jahr 2017 wurde die Financial Intelligence Unit, die sich mit gemeldeten Geldwäscheverdachtsfällen befasst, vom Bundeskriminalamt zur Bundeszollbehörde verlegt. Die Medien berichteten ausführlich über verschiedene Fehler im Umstrukturierungsprozess, die das effektive Funktionieren der FIU behindern; darunter sind fehlender Zugang zu Informationen, Softwareprobleme und ein Mangel an qualifiziertem Personal.²⁰ Es gab auch Berichte über große Rückstände von bis zu 20.000 ungeklärten Fällen, darunter sogar zeitkritische Fälle mit temporären Sperren (17 von 865 Fällen zwischen Oktober 2018 und Januar 2019 nach offiziellen Zahlen).²¹ Positiv zu bewerten ist, dass der Personalbestand von 162 Stellen im Januar 2019 allmählich auf insgesamt 475 Stellen ansteigt.²² Gegen Ende 2019 waren laut inoffiziellen Quellen 263 Stellen besetzt, und die Behörde war auf zusätzliche Unterstützung durch 161 Zollbeamte angewiesen. Im Jahr 2018 führten rund 2 % (275) der an die Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwälte übermittelten Berichte zu Verurteilungen, Strafen oder Anklagen.²³

Die Überwachung der Geldwäschebekämpfung im Nichtfinanzsektor ist durch mehr als 300 verschiedene Behörden stark fragmentiert, denen es oft an erforderlichen Fähigkeiten und effektiver Zusammenarbeit mangelt,

um die Geldwäschevorschriften wirksam durchzusetzen. Infolgedessen sind verdächtige Transaktionsmeldungen aus dem Nichtfinanzsektor und Geldstrafen im Nichtfinanzsektor selten. Im Jahr 2018 gingen bei der FIU 77.252 Verdachtsmeldungen ein, von denen 750 direkt mit Immobilien in Verbindung standen, aber nur 39 von Immobilienmaklern, Notaren oder Rechtsanwälten gemeldet wurden, die an Immobiliengeschäften beteiligt waren.²⁴ Diese Situation wird sich in Zukunft vermutlich verbessern: Gründe dafür sind die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit, die für 2020 geplante Überprüfung Deutschlands durch die Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), die mehrere Bundesstaaten zu einer Stärkung ihrer Aufsichtsbehörden veranlasst hat, sowie eine Bestimmung des Umsetzungsgesetzes der 5. Geldwäscherichtlinie, die es Notaren und anderen Personen erleichtert, Verdachtsfälle trotz ihres Berufsgeheimnisses zu melden.

Die Aufsicht im Finanzsektor ist bei der Bankenaufsichtsbehörde (BaFin) zentralisiert, die weiterhin den größten Teil der Aufsicht an private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften auslagert. Nach den Enthüllungen der Panama Papers, die die Beteiligung deutscher Banken an der Gründung von Offshore-Gesellschaften in Panama und auf den Britischen Jungferninseln für ihre Kunden belegten, beauftragte die BaFin beispielsweise externe Wirtschaftsprüfer der Fides Treuhand, die zu dem Schluss kamen, dass die Banken die Geldwäschevorschriften weitgehend eingehalten hatten.²⁵ Ein weiteres Beispiel ist, dass die Deutsche Bank – nach mehreren Untersuchungen und Strafen wegen Geldwäsche und unter Aufsicht eines Sonderbeauftragten der BaFin²⁶ (diesmal von KPMG, dem Wirtschaftsprüfer der Deutschen Bank) – offenbar die Geschäftsbeziehung mit mehreren Tausend ihrer 20.000 Hochrisiko-Investmentbank-Kunden aufkündigen musste, weil sie die erforderliche Bestätigung ihrer Identität nicht im vorgegebenen Zeitrahmen erhalten konnte.²⁷ Die relativ niedrigen Bußgelder (die höchste Strafe von 40 Millionen Euro wurde gegen die Deutsche Bank wegen ihrer Beteiligung am Betrug mit CO2-Zertifikaten verhängt) und die geringe Zahl von Verurteilungen wegen Versäumnissen bei der Verhinderung von Geldwäsche durch Banken und andere Institutionen deuten darüber hinaus auf Schwächen bei der Überwachung der Geldwäschebestimmungen hin. Die BaFin hat kürzlich damit begonnen, ihr Personal für Vor-Ort-Prüfungen aufzustocken und die NRA berichtet über erste positive Erfahrungen.

Steuerbehörden mit mehr Daten, aber anhaltenden

Kapazitätsengpässen

Einige Bundesstaaten haben in der Vergangenheit Daten (insbesondere von Banken in der Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein) von Hinweisgebern gekauft. Zudem hat die Polizei Daten aus verschiedenen Quellen wie den Panama Papers, den Paradise Papers und weiteren Leaks erworben und analysiert diese Daten zusammen mit Steuerbeamten. Darüber hinaus liefern neue Meldepflichten und der internationale Informationsaustausch den Steuerverwaltungen eine noch nie dagewesene Menge an neuen Daten über die Steuerplanung von Unternehmen und die Auslandsvermögen der Bürgerinnen und Bürger:

- Der automatische Informationsaustausch im Rahmen der Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden („Directive on Administrative Cooperation“) und des Gemeinsamen Berichterstattungsstandards („Common Reporting Standard“, CRS) soll den Steuerbehörden Informationen über das im Ausland generierte Einkommen und Auslandsvermögen der Steuerzahler liefern und damit die Möglichkeiten für grenzüberschreitende Steuerhinterziehung verringern. Stand Februar 2020 hatte Deutschland 99 eingehende und 71 ausgehende Austauschvereinbarungen abgeschlossen.²⁸ Das Bundeszentralamt für Steuern hat bereits Millionen von Datensätzen unter beiden Regimen ([Richtlinie 2014/107/EU](#) & CRS) erhalten und versandt. So hat Deutschland im Jahr 2017 im Rahmen des CRS Informationen über 483 Milliarden Euro an ausländischen Bankeinlagen und 413 Milliarden Euro an Kapitalerträgen erhalten. Allerdings weiß die Regierung nicht – und scheint auch keine Schätzung zu haben –, wie viel des deutschen Auslandsvermögens aus Deutschland weiterhin nicht deklariert wird.²⁹ Alstadsæter, Johannesen und Zucman haben geschätzt, dass in Deutschland ansässige Personen allein in Steueroasen etwa 552 Milliarden US-Dollar an Vermögen halten. Allerdings beinhaltet diese Schätzung nicht nur Bankeinlagen, sondern auch den Bestand an Portfolioinvestments, d. h. sie ist nicht direkt mit den Zahlen über abgeleitete Kapitaleinkünfte der deutschen Regierung vergleichbar.³⁰ Im Rahmen des CRS hat Deutschland Informationen über 139 Milliarden Euro an Bankeinlagen und 427 Milliarden Euro an Kapitalerträgen mitgeteilt, die im Ausland steuerlich ansässige Personen erhalten hatten.³¹
- Die Meldepflicht für den Besitz von Briefkastenfirmen erfordert, dass Banken und andere Intermediäre, die bei der Gründung von Briefkastenfirmen behilflich sind, diese den Finanzbehörden melden müssen. Diese Anforderung wurde als direkte Folge der Panama Papers im Jahr 2017 eingeführt. Leider beschränkten sich die Meldepflichten auf Unternehmen, die außerhalb der EU und der Europäischen Freihandelsgemeinschaft gegründet wurden. Wichtige Intermediäre wie Rechtsanwälte und Steuerberater wurden nicht einbezogen. Zudem gibt es nur sehr begrenzte Bußgelder und es ist keine detaillierte statistische Berichterstattung über die Meldungen vorgesehen um die erfolgreiche Umsetzung des Gesetzes zu überprüfen. Aus diesem Grund wurde das Gesetz bereits zum Zeitpunkt seiner Einführung als zutiefst mangelbehaftet angesehen.³²
- Länderbezogene Berichte von multinationalen Unternehmen sollen den Steuerverwaltungen ermöglichen, die globale Verteilung der Unternehmensaktivitäten, der Gewinne und der gezahlten Steuern besser zu verstehen und die Plausibilität der Steuererklärungen zu überprüfen. Bislang hat Deutschland mit 62 Staaten bilaterale Austauschabkommen abgeschlossen, darunter nur sehr wenige Länder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen.³³ In den Jahren 2016 und 2017 hat das Bundeszentralamt für Steuern jährlich 400 Berichte deutscher Unternehmen erhalten und mit anderen Ländern geteilt. Gleichzeitig hat das BZSt Informationen über etwa 2000 ausländische Unternehmen aus anderen Ländern erhalten. Der Bundesregierung ist nicht bekannt, ob die Finanzverwaltungen diese Informationen genutzt haben, um zusätzliche Steuerprüfungen einzuleiten.³⁴
- Die neue Meldepflicht für Intermediäre im Steuerplanungsgeschäft wurde im Oktober 2019 eingeführt und verlangt von Intermediären wie Banken, Steuerberatern und Rechtsanwälten, grenzüberschreitende Steuerplanungsmodelle zu melden, die sie entwickelt oder an ihre Kunden verkauft haben. Diese Informationen werden ebenfalls international ausgetauscht und sollen den Steuerverwaltungen helfen, aggressive Steuerplanung zu erkennen und die Steuerhinterziehung durch multinationale Unternehmen zu stoppen.³⁵ Trotz langer Diskussionen wurde die Ausweitung dieser Anforderungen auf nationale Modelle während des Umsetzungsprozesses fallen gelassen.

Die Erhebung und der Austausch dieser Daten kann als ein Meilenstein im Kampf gegen die internationale Steuerhinterziehung angesehen werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die Verwaltungen in der Lage sein werden, die Daten effektiv zu verarbeiten, um Steuerhinterzieher aufzuspüren und zu verfolgen. Die Bundesregierung hat in den verschiedenen Behörden, die mit den neuen Daten umgehen, 80 neue Stellen geschaffen, hauptsächlich im Bundeszentralamt für Steuern. Allerdings sind noch nicht alle Stellen besetzt, und die regionalen Steuerbehörden, die die Daten letztlich bei Betriebsprüfungen und Steuerfahndungen nutzen müssen, sind weiterhin stark unterbesetzt. Darüber hinaus wurden die deutschen Steuerbehörden wiederholt [kritisiert](#),³⁶ weil sie für eine effektive Steuererhebung – insbesondere bei wohlhabenden Personen – zu fragmentiert, technisch rückständig sowie personell unterbesetzt sind und nicht über ausreichende Kapazitäten verfügen, um mit großen Steuerzahlern umzugehen.

Jahrzehntelange Kürzungen im öffentlichen Sektor haben in Deutschland zu einer Situation der laxen Steuererhebung geführt, die weiterhin ungelöst bleibt. Zwischen 2009 und 2018 haben die Finanzbehörden ihr Personal um etwa 4.000 Vollzeitäquivalente reduziert. Darüber hinaus ist die Zahl der unbesetzten Stellen stetig gestiegen und hat 2018 fast 6.000 erreicht.³⁷ Die Zahl der Steuerprüfer und Steuerfahnder ist trotz einer geschätzten Unterbesetzung von 3.000 Prüfern und 500 Steuerfahndern, die die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di für 2017 schätzt, konstant geblieben. Die Prüfungshäufigkeit der Unternehmen (vor allem der kleineren) ist in den letzten 10 Jahren konstant geblieben, aber die zusätzlichen Einnahmen aus den Prüfungen sind um 30 Prozent zurückgegangen. Die Prüfungsquote individueller Steuerzahler mit einem Einkommen von mehr als 500.000 Euro ist von 15 % im Jahr 2009 auf 10 % im Jahr 2018 zurückgegangen. Auch die Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen und Lohnsteuer-Außenprüfungen ist deutlich zurückgegangen. Sondereinheiten für einkommensstarke Steuerzahler gibt es weder in allen Bundesländern noch auf Bundesebene.³⁸ Zudem ist die Öffentlichkeit in der Regel von Gerichtsverhandlungen und Urteilen in Steuersachen ausgeschlossen und Gerichtsunterlagen zu Steuerfällen sind in der Regel nicht öffentlich oder gar nicht für die Forschung zugänglich. Dadurch wird die Öffentlichkeit daran gehindert, eine wirksame Kontrolle über die Rechtsstaatlichkeit auszuüben, weil die Informationen fehlen, um Regierung, Verwaltung und Gerichte für ihre Praktiken in Bezug auf das Steuerrecht zur Rechenschaft zu ziehen.

Ein weiteres Problem stellt das regional fragmentierte System der Steuererhebung und IT dar, das den Informationsaustausch zwischen den Bundesländern behindert. Die Einführung eines bundesweit einheitlichen IT-Systems wurde 2007 eingeleitet, ist aber bisher nicht umgesetzt worden. Der Bundesrechnungshof hat in jüngster Zeit erhebliche Verzögerungen im Prozess kritisiert und eine Personalstrategie zur Behebung des anhaltenden Mangels an IT-Spezialisten gefordert.³⁹ Nach einem Bericht der Europäischen Kommission hat Deutschland als eines der letzten Länder mit der Analyse der Informationen begonnen, die im Rahmen der ersten drei [Richtlinien über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der direkten Besteuerung](#) (Directives on Administrative Cooperation in the Field of Direct Taxation, DAC, 1-3) ausgetauscht werden. Das BZSt, das die Informationen erhält, hat erst 2019 mit der Implementierung der IT-Software begonnen, welche die Informationen an die Steuerbehörden auf Länderebene verteilt, die für die letztliche Nutzung zuständig sind.

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses zu den Cum-Ex-Geschäften wirft ein schlechtes Licht auf den Einfluss der Finanzlobby bei der Ausarbeitung der nationalen Gesetzgebung und die Durchsetzung der bestehenden Vorschriften. Über Jahrzehnte hat es die Regierung versäumt, Banken und superreiche Investoren daran zu hindern, mit einem Trick Milliarden von Steuergeldern zu entwenden; durch Aktien-Leerverkäufe um den Dividendenstichtag wurden mehrfache Rückerstattungen für nur einmal gezahlte Steuern generiert. Es stellte sich heraus, dass die Begründung für eine Gesetzesänderung – die ohnehin ein gravierendes Schlupfloch enthielt und somit das Problem nicht wirksam angehen konnte – vom Bankenverband entworfen und von der Regierung unkritisch übernommen worden war. Statt den noch einige Jahre andauernden Einnahmeverlusten ein Ende zu bereiten, sorgte diese Gesetzesbegründung für eine scheinbare Legitimierung der Geschäfte. Seit 2014 haben mehrere Finanzgerichte Cum-Ex-Transaktionen für illegal selbst unter den mangelbehafteten Gesetzen befunden. Im Jahr 2019 begann der erste strafrechtliche Prozess zu Cum-Ex auf der Grundlage von Kronzeugen und Beweismaterial aus geleakten Daten-CDs, die belegen, wie Finanzinstitutionen und professionelle Enabler bei der Ausführung und der Planung der komplizierten Transaktionen zusammengearbeitet haben. Im verwandten Cum-Cum-Skandal arbeiteten deutsche Banken mit ausländischen Investoren zusammen, um fällige Steuern in Milliardenhöhe zu vermeiden und anschließend die Gewinne zu teilen. Insgesamt

summieren sich die geschätzten Steuerverluste durch Cum-Ex und Cum-Cum auf etwa 34,6 Milliarden Euro.⁴⁰ Bislang wurden von den 10-12 Milliarden Euro, die auf Cum-Ex-Geschäfte zurückzuführen sind, 2,4 Milliarden Euro wieder zurückgewonnen oder gar nicht erst ausgezahlt. Zahlreiche Fälle sind allerdings bereits verjährt. Offizielle Zahlen zu Schäden durch Cum-Cum-Geschäfte existieren nicht. Die Regierung hat die Bildung einer Task Force beim Bundeszentralamt für Steuern angekündigt, um Steuerbetrug am Kapitalmarkt in Zukunft zu verhindern.⁴¹

Mit Dank an Sarah Godar, Christoph Trautvetter und Yannick Schwarz

Endnotes

- 1 <http://www.financialsecrindex.com/PDF/UnitedKingdom.pdf>; 04.02.2020.
- 2 <http://financialsecrindex.com/PDF/Luxembourg.pdf>; 04.02.2020.
- 3 European Banks and the American Challenge, S. 178: <http://books.google.com/books?id=tNGfPzvXa-MC&dq=isbn:0199250278>; 04.02.2020.
- 4 <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/04/024/0402412.pdf>; 04.02.2020.
- 5 Markus Meinzer (2015): Steueroase Deutschland. S. 264. http://www.chbeck.de/fachbuch/zusatzinfos/Leseprobe_Steueroase-Deutschland.pdf; 04.02.2020.
- 6 <http://www.taxjustice.net/topics/race-to-the-bottom/tax-wars/>; 04.02.2020.
- 7 Seit 2006 hat das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) formell das Recht, eine Betriebsprüfung in einem Unternehmen zu initiieren, bei der Bundesbeamte die Beamten der Länder bei einer Prüfung begleiten dürfen. Zudem wurden zahlreiche neue Mitarbeiter eingestellt. Dem BZSt fehlt jedoch eine Datenbank zur Identifizierung von Unternehmen. Außerdem hat die derzeitige Bundesregierung die Position eingenommen, dass sie kein Recht zur Einleitung von Betriebsprüfungen hat, sondern nur zur Begleitung von Prüfungen, die von den Ländern eingeleitet wurden. Vertrauliche Dokumente des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2011 und 2014, die vom Tax Justice Network eingesehen werden können, zeigen, dass das BZSt in der Vergangenheit nahezu keine Betriebsprüfungen selbst eingeleitet hat.
- 8 <https://www.ft.com/content/005bd7e6-43a0-11dd-842e-0000779fd2ac>; 14.02.2020
- 9 <https://www.bundestag.de/resource/blob/666498/eeaf94a4f9dee1922618c-3ca2cf819e0/13-16-Netzwerk-u-Weed-data.pdf>; 14.2.2020.
- 10 <https://www.anti-gw.de/app/download/13309668936/Konsolidiertes%20GwG-E%20vom%2014112019%20mit%20BR.pdf?t=1575152610>; 14.2.2020.
- 11 https://www.it-planungsrat.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Bericht_ITPLR_2019-2020.pdf?__blob=publication-File&v=1; 14.02.2020

- 12 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/ueber-briefkastenfirmen-verschleierte-milliardersfamilie-kaufte-tausende-berliner-wohnungen/24410122.html>; 14.02.2020
- 13 <https://www.oecd.org/tax/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-germany-2017-second-round-9789264280205-en.htm>; 14.02.2020
- 14 <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/compet/2019/11/28-29/>; 14.2.2020.
- 15 Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften, vom 12.12.2019, Artikel 20 1. (§1b). [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*\[@attr_id=%27bgbl119s2451.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2451.pdf%27%5D_1579024162640](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*[@attr_id=%27bgbl119s2451.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl119s2451.pdf%27%5D_1579024162640); 14.02.2020
- 16 https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2019/Studie_Geldwaesche_web.pdf; 14.02.2020
- 17 <https://cifar.eu/wp-content/uploads/2019/06/1.-English-Report-2019-Asset-recovery-Germany.pdf>; 14.02.2020
- 18 <https://www.zeit.de/2019/47/geld-waesche-kriminalitaet-drogen-menschenhandel-bargeld-ermittlungen>; 14.02.2020
- 19 <https://cifar.eu/wp-content/uploads/2019/06/1.-English-Report-2019-Asset-recovery-Germany.pdf>; 14.02.2020
- 20 <https://www.tagesschau.de/inland/zoll-121.html>; 14.02.2020
- 21 https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2019/190409_KA_Krisenbewaertigung_FIU_Antwort_19_8130.pdf; 14.02.2020
- 22 Ebenda.
- 23 https://www.zoll.de/SharedDocs/Downloads/DE/Links-fuer-Inhaltseiten/Fachthemen/FIU/fiu_jahresbericht_2018.pdf?__blob=publication-file&v=3; 14.02.2020
- 24 https://www2.weed-online.org/uploads/studie_geldwaesche_immobilien_deutschland.pdf; 14.02.2020
- 25 <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bafin-zu-panama-papers-keine-geld-waesche-durch-deutsche-banken-a-1188765.html>; 14.02.2020
- 26 https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Massnahmen/60b_KWG/meldung_180924_60b_deutsche_bank_en.html; 14.02.2020
- 27 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-bank-geldwaesche-1.4714451>; 14.02.2020
- 28 <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/exchange-relationships/>; 14.02.2020
- 29 https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2019/Sammelmappe1.pdf; 14.02.2020
- 30 <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ-2017bAppendix.pdf>; 14.02.2020
- 31 https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2019/Sammelmappe1.pdf; 14.02.2020
- 32 https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2016/06/weed_nwsg_stellungnahme_steuernumgehungsbeke3a4mpfungsgesetz.pdf; 14.02.2020
- 33 <http://www.oecd.org/tax/beps/country-by-country-exchange-relationships.htm>; 14.02.2020
- 34 https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2019/Sammelmappe1.pdf; 14.02.2020
- 35 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2019/10/2019-10-09-PM09.html>; 14.02.2020
- 36 <http://www.heise.de/tp/artikel/33/33550/1.html> : 14.02.2020
- 37 https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/2019/190930_KA_Steuervollzug_Antwort.pdf; 14.02.2020
- 38 Ebenda.
- 39 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/2019-bericht-aktueller-stand-und-fortschritte-des-zusammenwirkens-von-bund-und-laendern-im-vorhaben-konsens>; 14.02.2020

40 https://netzwerksteuergerechtigkeit.files.wordpress.com/2019/12/c39cberarbeit-ete-cum-ex-broschc3bcre_04.12.pdf; 14.02.2020

41 <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/cum-ex-taskforce-gegen-steuertricks-1.4685335>;
14.02.2020

PART 2: SECRECY SCORE

OWNERSHIP REGISTRATION

- 50 1. Banking Secrecy
- 25 2. Trust and Foundations Register
- 75 3. Recorded Company Ownership
- 100 4. Other Wealth Ownership
- 60 5. Limited Partnership Transparency

LEGAL ENTITY TRANSPARENCY

- 100 6. Public Company Ownership
- 100 7. Public Company Accounts
- 50 8. Country-by-Country Reporting
- 35 9. Corporate Tax Disclosure
- 75 10. Legal Entity Identifier

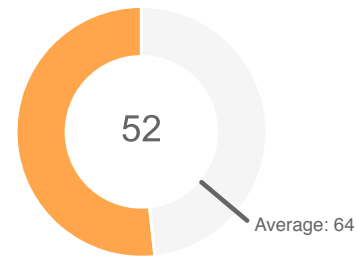
INTEGRITY OF TAX AND FINANCIAL REGULATION

- 65 11. Tax Administration Capacity
- 0 12. Consistent Personal Income Tax
- 30 13. Avoids Promoting Tax Evasion
- 100 14. Tax Court Secrecy
- 75 15. Harmful Structures
- 30 16. Public Statistics

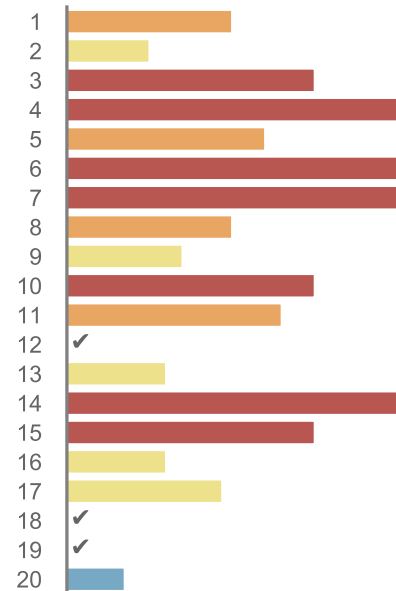
INTERNATIONAL STANDARDS AND COOPERATION

- 47 17. Anti-Money Laundering
- 0 18. Automatic Information Exchange
- 0 19. Bilateral Treaties
- 18 20. International Legal Cooperation

Secrecy Score



Key Financial Secrecy Indicators



Notes and Sources

The FSI ranking is based on a combination of a country's secrecy score and global scale weighting (click [here](#) to see our full methodology).

The secrecy score is calculated as an arithmetic average of the 20 Key Financial Secrecy Indicators (KFSI), listed on the right. Each indicator is explained in more detail in the links accessible by clicking on the name of the KFSI.

A grey tick in the chart above indicates full compliance with the relevant indicator, meaning least secrecy; red indicates non-compliance (most secrecy); colours in between partial compliance.

This report draws on data sources that include regulatory reports, legislation, regulation and news available as of 30 September 2019 (or later in some cases).

Full data is available here: <http://www.financialsecrityindex.com/database>.

To find out more about the Financial Secrecy Index, please visit <http://www.financialsecrityindex.com>.