

## PANA-Untersuchungsausschuss

Im Juni 2016 hat das Parlament einen Untersuchungsausschuss zur Prüfung von behaupteten Verstößen gegen das Unionsrecht und Missständen bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit Geldwäsche, Steuervermeidung und Steuerhinterziehung (PANA-Untersuchungsausschuss) eingesetzt. Der Bericht und die Empfehlungen des Ausschusses, die auf der Plenartagung des Parlaments im Dezember zur Verabschiedung vorgelegt werden, ebnen nunmehr den Weg für eine weitere Überwachung und Folgemaßnahmen.

### Panama-Papiere: weltweite zwielichtige Praktiken im Fokus

Die [Panama-Papiere](#) beziehen sich auf Steuerleaks, die durch das Internationale Konsortium investigativer Journalisten (ICIJ) im [April 2016](#) aufgedeckt wurden. Sie zeigen eine Vielzahl verschiedener Möglichkeiten auf, wie Steuerregelungen in Offshore-Gebieten mit strengem Bankgeheimnis ausgenutzt werden können. Dahinter stand die in Panama ansässige Anwaltskanzlei Mossack Fonseca. Die Panama-Papiere werfen vor allem ein Licht auf die Verfahren, die konzipiert wurden, um den Rechtsvorschriften zu entgehen. Die Umgehung steuerlicher Bestimmungen etwa ist nur einer der zahlreichen Punkte auf der Liste der Panama-Papiere und steht neben der Verletzung von Wirtschaftssanktionen und dem Einsatz von Glücksspiel. Die aufgedeckten Fälle spannen sich über die gesamte Welt und haben in zahlreichen Ländern zu [Untersuchungen, Prüfungen und Ermittlungen](#) geführt. Neue Erkenntnisse kamen im Zusammenhang mit weiteren Leaks – etwa den [Bahamas-Leaks](#) und den [Paradise-Papieren](#) im November 2017 – ans Licht.

Mithilfe undurchsichtiger Transaktionen wird die Geldwäsche [verschleiert](#), wodurch die verschiedensten Arten von illegalen und kriminellen Handlungen, darunter auch Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, unterstützt werden. Im Steuerbereich kommt [Steuervermeidung](#) zur Anwendung, die a priori legal ist. Dabei macht man sich ebenfalls undurchsichtige Strukturen zunutze, zumal die Gefahr, dass [riskante](#) Steuerstrategien (zur Verringerung der Steuerschuld) kontrolliert werden, in einem intransparenten Umfeld geringer ist. Intransparenz trägt dazu bei, dass aggressive Steuergestaltungen unerkant bleiben. Die Steuerlast und die Kosten einer negativen Berichterstattung ([Reputationskosten](#)) werden somit gering gehalten. Und zu alledem gilt die Steuervermeidung solange als legal, bis sie von den Steuerbehörden oder letztendlich von den Gerichten als rechtswidrig eingestuft wird.

Die Aufdeckung legaler oder illegaler Steuerplanung durch multinationale Unternehmen und vermögende Privatpersonen ([HNWI](#)), die in der Lage sind, ihre Steuerbemessungsgrundlagen weltweit zu verschieben, hat insbesondere gezeigt, dass den Staaten dadurch [Einnahmen entgehen](#).

### Wichtige Konzepte: Geheimhaltung, Nachverfolgbarkeit, Vermittler und Steuergelände mit strengem Bankgeheimnis

Wer Diskretion oder Anonymität sucht, wird sich um Unterstützung an Vermittler wie Berater, Anwaltskanzleien und Banken wenden und verschiedene Gestaltungen, etwa Strohmannfirmen, Offshore- oder Briefkastengesellschaften oder auch Trusts, nutzen. Informationen, die für die Behörden entscheidend sind, werden dabei verschleiert und ein sicherer Zufluchtsort außer Reichweite der Behörden (Steuerbehörden und auch anderer Behörden, je nach Art der Tätigkeiten) geschaffen. Da sich ein Teil der Geschäfte oder auch alle Geschäfte nicht zurückverfolgen lassen, wird die Ermittlung des [wirtschaftlichen Eigentümers](#) enorm erschwert. Eine Reihe von Ländern haben Steuerregelungen geschaffen, die für diejenigen, die diese Praktiken anbieten oder in Anspruch nehmen wollen, von Interesse sind. Mit den Begriffen „[Steueroasen](#)“, „[Offshore-Finanzzentrum](#)“ und „[Länder/Gebiete mit einem strengen Bankgeheimnis](#)“ werden Länder bzw. Gebiete bezeichnet, die bestimmte Steuermerkmale aufweisen. Dazu gehören keine oder nur eine geringfügige Besteuerung des Einkommens und der Vermögenswerte von Nicht-Ansässigen, der fehlende Informationsaustausch mit anderen Regierungen zu deren Steuerpflichtigen sowie eine minimale oder auch keine Offenlegung zum Finanzgebaren und den Eigentumsverhältnissen bei Vermögenswerten. Die Panama-Papiere ergeben keineswegs ein abschließendes Bild. Dennoch werden einige Orte und Akteure, die an den aufgedeckten Konstrukten beteiligt sind, gehäuft genannt. Gegen diese Praktiken wird mit aufsichtsrechtlichen Instrumenten vorgegangen, die eine Nachverfolgung ermöglichen und auf Informationsaustausch setzen, der etwa die Bewegungen bei länderübergreifenden Finanztransaktionen und einschlägige Angaben vornehmlich im Rahmen der [Geldwäschebekämpfung](#) betreffen.

### Untersuchungen zu den Panama-Papieren mit Blick auf die EU und die Mitgliedstaaten

Die [Ermittlungsbefugnisse](#) des Parlaments sind in seiner Geschäftsordnung festgelegt ([Artikel 138](#) und [Anlage VIII](#)):



Beschluss des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 19. April 1995 über Einzelheiten der Ausübung des Untersuchungsrechts des Europäischen Parlaments). Mit dem [Beschluss vom 8. Juni 2016](#) über die Einsetzung des PANA-Untersuchungsausschusses wurden die Bedingungen und das [Mandat](#) des Ausschusses festgelegt. Der Untersuchungsausschuss wurde für die Dauer eines Jahres eingesetzt; die [konstituierende Sitzung](#) fand am 12. Juli statt. Das Mandat des Ausschusses wurde zweimal um einen Dreimonatszeitraum verlängert. Die [Zusammensetzung](#) des Sonderausschusses spiegelt die Zusammensetzung des Parlaments wider ([Artikel 199 GO](#)). Zum Vorsitzenden wurde Werner Langen (EPP, Deutschland) gewählt. Als Mitberichterstatter wurden Jeppe Kofod (S&D, Dänemark) und Petr Ježek (ALDE, Tschechische Republik) benannt.

Die Arbeit des Ausschusses baut auf die Arbeiten im Bereich Besteuerung auf, die in der gegenwärtigen Wahlperiode bereits in den Vordergrund gerückt sind. Genannt seien etwa die Entschlüsse des Europäischen Parlaments, die die Sonderausschüsse [TAXE1](#) und [TAXE2](#) zu Steuervorbescheiden und anderen Maßnahmen ähnlicher Art oder Wirkung erstellt haben, sowie die Legislative EntschlieÙung zum Thema „[Transparentere Gestaltung, Koordinierung und Annäherung der Politik im Bereich der Körperschaftssteuer](#)“, in der Probleme im Zusammenhang mit der Aufsicht und Überwachung in Steuerangelegenheiten ermittelt wurden.

Die [Arbeit](#) des Ausschusses erstreckte sich über einen Zeitraum von [18 Monaten](#). Für die Nachforschungen und die Feststellung des Sachverhalts wurde auf Sachverstand aus unterschiedlichen Quellen zurückgegriffen. Der Ausschuss gab einerseits Studien in Auftrag (siehe Liste in Teil IV des [Ausschussberichts](#)) und führte andererseits [Anhörungen](#) durch, in deren Rahmen Sachverständige und Interessenträger Einblick in eine Vielzahl von Problembereichen gaben (siehe Teil III Abschnitte 2 und 3 des Berichts). Der Ausschuss führte zudem Aussprachen mit der Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten durch. Darüber hinaus wurden [Informationsreisen](#) in Länder unternommen, die besondere Aufmerksamkeit verdienen (siehe Teil III Abschnitt 3 des Berichts). Der Großteil der Informationen ist [öffentlich](#) zugänglich und kann auf der [Website des PANA-Ausschusses](#) eingesehen werden.

## **Bericht und Empfehlungen: AbhilfemaÙnahmen und Verbesserungsmöglichkeiten**

Am 18. Oktober 2017 nahm der PANA-Untersuchungsausschuss seinen Abschlussbericht und eine Reihe von Entwürfen von Empfehlungen an. Der [Bericht](#) enthält Fakten, Feststellungen und Bestimmungen. Folgende thematischen Komplexe werden behandelt: Steuerhinterziehung und Steuervermeidung (Offshore-Konstrukte, gemeinsame EU-Liste der kooperationsunwilligen Steuergebiete, Informationsaustausch); Geldwäsche (Rechtsvorschriften im Bereich der Geldwäschebekämpfung, EU-Liste für Drittstaaten mit hohem Geldwäscherisiko, zentrale Meldestellen (FIU)); Intermediäre (Rolle und Verantwortlichkeiten von Banken, Bankenaufsicht, Rechtsanwälte und Anwaltskanzleien, Rechnungsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, Trust und andere vergleichbare rechtliche Gestaltungen und Treuhänder); Drittstaatendimension; Hinweisgeber und interinstitutionelle Zusammenarbeit. Der Bericht endet mit Schlussfolgerungen zu den Akteuren und beteiligten Ländern sowie zu der Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften, wobei auch auf Verstöße hingewiesen werden.

Neben dem Bericht wird der [Entwurf einer Empfehlung](#) an den Rat und die Kommission mit Blick die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die korrekte Umsetzung bestehender Vorschriften und sonstiger Maßnahmen dem Plenum zur Annahme übermittelt (Artikel 198 Absatz 12 GO). Die Mitgliedstaaten, die Kommission und der Rat werden aufgefordert, tätig zu werden. Dabei wird in erster Linie die Verbesserung der Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Blick auf illegale Tätigkeiten (Steuerhinterziehung und Geldwäsche) gefordert. Aber auch die Rechtsvorschriften zu legalen Tätigkeiten (Steuervermeidung) bedürfen unbedingt einer Verbesserung. Ferner werden Probleme im Zusammenhang mit neuen technologischen Entwicklungen angesprochen. Zusammengefasst werden folgende Forderungen formuliert:

- konsequente Umsetzung, wirksame Durchsetzung und wirksame Überwachungsverfahren sowie Stärkung rechtlicher Instrumente neben einer Führungsrolle, die die EU weltweit bei der Bekämpfung der Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und Geldwäsche einnehmen muss;
- höhere und effektivere Transparenz (Informationsaustausch zu Steuerpflichtigen und wirtschaftlichen Eigentümern zur Beseitigung intransparenter Strukturen), Stärkung der Behörden (Steuerbehörden und FIU), standardisierte Informationen und Vernetzung, Zugang zu Registern bzw. Schaffung von Registern;
- entschiedener Einsatz für die Annahme einer wirksamen und glaubwürdigen Liste von Ländern/Gebieten mit strengem Bankgeheimnis;
- Maßnahmen, mit denen die Einhaltung der Vorschriften seitens der Steuergebiete, der Steuerpflichtigen und der Intermediäre gefördert werden soll (wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen und ordnungsgemäÙe Strafverfolgung bei jedem GesetzesverstoÙ);
- Verhinderung von Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und der Verschleierung des wirtschaftlichen Eigentümers;
- Einsatz internationaler Druckmittel (Positivlisten) bei gleichzeitiger Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Bekämpfung von Steuertricks und Geldwäsche;
- Ausarbeitung von Instrumenten zum Schutz von Hinweisgebern;
- Straffung der Funktionsweise der EU mit Blick auf die Annahme von Steuervorschriften und
- Stärkung des Untersuchungsrechts des Parlaments und gleichzeitig [Nachverfolgung](#) der abgegebenen Empfehlungen.

Während der Plenartagung im Dezember soll der Bericht erörtert und über den [Entwurf einer Empfehlung](#) abgestimmt werden.

Initiativbericht: [\(2017/2013\(INI\)\)](#); Empfehlung: [2016/3044\(RSP\)](#); Federführender Ausschuss: PANA; Berichterstatter: Petr Ježek (ALDE, Tschechische Republik), Jeppe Kofod (S&D, Dänemark)