

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich

A. Problem und Ziel

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht soll in die Lage versetzt werden, gegen Banken einzuschreiten, in denen Steuerstraftaten gehäuft auftreten.

B. Lösung

Um dieses Ziel zu erreichen, wird der Bundesanstalt ein Katalog von Maßnahmen bis hin zum Entzug der Erlaubnis an die Hand gegeben.

C. Alternativen

Beibehaltung der unbefriedigenden geltenden Rechtslage.

D. Kosten der öffentlichen Hand

Von der Umsetzung des Gesetzentwurfs sind Steuermehreinnahmen in nicht bezifferbarer Höhe zu erwarten. Der Vollzug ist mit den vorhandenen Ressourcen zu bewältigen.

E. Sonstige Kosten

Kosten für die Wirtschaft: Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss bei Steuerstraftaten bereits nach geltendem Recht unter dem Aspekt der Zuverlässigkeit der Geschäftsleiter die Auswirkungen von Steuerstraftaten auf das betroffene Institut prüfen. Sollte die Erweiterung der Maßnahmen den Aufwand erhöhen, wären die Mehrkosten von dem die Kosten verursachenden Wirtschaftszweig insgesamt zu tragen.

Kosten für soziale Sicherungssysteme: Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 28. Mai 2014

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 921. Sitzung am 11. April 2014 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im
Bankenbereich

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen**

Das Kreditwesengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), das zuletzt durch das Gesetz vom 7. Mai 2013 (BGBl. I S. 1162) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden der Angabe zu § 36 die Wörter „, aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Steuerstraftaten“ angefügt.
2. In § 8 Absatz 2 wird nach Satz 1 folgender Satz angefügt:
„In den Fällen des § 35 Absatz 2 Nummer 7 und 8 teilen die Finanzbehörden die nach § 30 der Abgabenordnung geschützten Verhältnisse des Instituts oder Dritter mit, soweit dies zur Durchführung eines Verfahrens nach §§ 35, 36 erforderlich ist.“
3. § 35 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 6 wird der Punkt durch ein Semikolon ersetzt.
 - b) Nach Nummer 6 werden folgende Nummern 7 und 8 angefügt:
„7. durch vertretungsberechtigte Organe des Instituts oder sonstige Personen, die für das Institut verantwortlich handeln, nachhaltig Steuerstraftaten im Sinne des § 370 AO begangen wurden oder diese an derartigen Straftaten teilgenommen oder Dritte zu deren Steuerstraftaten angestiftet oder Dritten Beihilfe geleistet haben und das Institut diese strafbaren Handlungen begünstigt hat oder im Rahmen der Geschäftsorganisation über kein angemessenes Risikomanagement beziehungsweise nicht über Verfahren und Grundsätze verfügt, die der Verhinderung von derartigen strafbaren Handlungen dienen;

 8. das Institut seinen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten nach der Abgabenordnung, insbesondere nach § 93 Absatz 1, §§ 97, 138 Absatz 2 und § 200 Absatz 1 der Abgabenordnung wiederholt nicht nachkommt.“
4. § 36 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift werden der Angabe zu § 36 die Wörter „, aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Steuerstraftaten“ angefügt.
 - b) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „§ 35 Abs. 2 Nr. 3, 4 und 6“ durch die Angabe „§ 35 Absatz 2 Nummer 3, 4, 6 und 7“ ersetzt.
 - c) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:
„(4) Wurden in einem abgrenzbaren Teil eines Instituts wie zum Beispiel einem Tochterunternehmen, einem Geschäftsbereich oder einer Zweigstelle im In- oder Ausland in einer Vielzahl von Fällen Steuerstraftaten im Sinne des § 369 der Abgabenordnung begangen, kann die Bundesanstalt die Schließung dieses Teils oder die Abberufung der für diesen Teil verantwortlichen Personen anordnen.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Es hat sich gezeigt, dass teilweise in Banken Steuersparmodelle auch über den gesetzlich erlaubten Rahmen hinaus angeboten bzw. die Kunden bei solchen Modellen unterstützt werden. Das Spektrum der Aktivitäten ist vielfältig und reicht bis zur Entwicklung komplizierter Modelle zur Steuerumgehung mit Auslandsbezug. In vielen Fällen ist der Tatbestand der Anstiftung bzw. Beihilfe zu Steuerstraftaten durch die Mitarbeiter erfüllt.

Gehen diese Aktivitäten über Einzelfälle hinaus, genügt es nicht mehr, die individuellen Mitarbeiter zur Rechenschaft zu ziehen. In diesem Fall sind Maßnahmen gegen das Institut selbst angezeigt, um der Begehung von Steuerstraftaten für die Zukunft vorzubeugen.

Aufgrund der weitreichenden Wirkungen von Steuerstraftaten ist eine Rechtsfolgenregelung allein im Steuerrecht nicht ausreichend. Es ist daher angezeigt, auch das Kreditwesengesetz entsprechend zu ergänzen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Kreditwesengesetzes)

Die Änderungen des Kreditwesengesetzes sollen es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ermöglichen, gegen Institute einzuschreiten, in denen durch vertretungsberechtigte Organe oder sonstige Personen, die für das Institut verantwortlich handeln, nachhaltig Steuerstraftaten begangen wurden oder zu Steuerstraftaten Dritter Beihilfe geleistet wurde. Zu diesem Zweck wird der Bundesanstalt ein Katalog von Maßnahmen bis hin zur Aufhebung der Erlaubnis an die Hand gegeben.

Nach geltendem Recht kann die Erlaubnis für ein Institut nach § 35 Absatz 2 Nummer 3 KWG aufgehoben werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Versagung der Erlaubnis rechtfertigen würden. Hierzu zählen nach § 33 Absatz 1 Nummer 2 KWG Tatsachen, die die Unzuverlässigkeit von Geschäftsleitern betreffen. Die Unzuverlässigkeit ist nach der Literatur (Boos/Fischer/Schulte-Mattler, Kreditwesengesetz, 4. Auflage 2012, § 33 Rn. 37) derzeit auch dann gegeben, wenn schwerwiegende Ordnungsverstöße einschließlich Steuervergehen vorliegen. Allerdings muss es sich um Steuervergehen der Geschäftsleiter selbst handeln. Steuervergehen von Mitarbeitern im Rahmen ihrer Tätigkeit für das Institut begründen einen individuellen Schuldvorwurf des Geschäftsleiters nach strafrechtlichen Maßstäben nur dann, wenn ein Geschäftsleiter sich zum Beispiel ein Unterlassen durch ein Organisationsverschulden vorwerfen lassen muss. Und selbst dann steht als milderer Mittel die Entlassung des Geschäftsleiters nach § 36 Absatz 1 KWG zur Verfügung.

Diese Rechtslage ist insofern unbefriedigend, als gerade bei großen Instituten der Nachweis eines individuellen Verschuldens eines Geschäftsleiters sehr schwer zu führen ist. Und selbst wenn dieser Nachweis gelingt, bleibt als Maßnahme das Abberufungsverlangen bezüglich dieses Geschäftsleiters mit der Folge, dass Maßnahmen gegen das Institut unterbleiben, obwohl dessen Organisationsstruktur das gehäufte Auftreten von Steuerstraftaten ermöglicht hat.

Zu Nummer 1

Folgeänderung der Ergänzung der Überschrift des § 36 in Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a.

Zu Nummer 2

Die Änderungen des § 8 KWG ist erforderlich, um die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht in die Lage zu versetzen, die nötigen Informationen zur Durchführung von Verfahren nach den §§ 35, 36 KWG von den Finanzbehörden zu erlangen.

Zu Nummer 3

Die Änderungen des § 35 KWG haben zum Ziel, die Einhaltung von Steuervorschriften seitens der Institute ebenso sicherzustellen wie die Kooperation mit den deutschen Steuerbehörden.

Die Ergänzung des § 35 Absatz 2 KWG ermöglicht es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, die Erlaubnis auch dann aufzuheben, wenn in einem Institut durch vertretungsberechtigte Organe oder sonstige Personen, die für das Institut verantwortlich handeln, nachhaltig eigene Steuerstraftaten begangen wurden. Die neue Nummer 7 knüpft an die Regelungsgegenstände der Nummer 6 an und ergänzt sie um Verstöße gegen das Steuerstrafrecht. Eine Ergänzung der Nummer 6 ist insofern nicht möglich, als diese Norm an das Verhalten von Instituten, also von juristischen Personen, anknüpft. Im Steuerstrafrecht dagegen werden Taten natürlicher Personen unter Strafe gestellt. Außerdem wird in der Literatur die Auffassung vertreten, Nummer 6 setze eine Gläubigergefährdung voraus (Boos/Fischer/Schulte-Mattler, a.a.O., § 35 Rn. 45). Zweck der Nummer 7 ist aber gerade nicht, Gläubigerinteressen zu schützen, sondern das Interesse der Allgemeinheit an der Einhaltung des Steuerrechts und damit an der Sicherung der Einnahmen des Staates.

Ein strafrechtlich relevantes Handeln des Instituts ist aufgrund der Systematik des Steuerstrafrechts nicht möglich. Die Regelung knüpft deshalb an Straftaten von vertretungsberechtigten Organen und sonstigen Personen an, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit für das Institut verantwortlich handeln. Das Spektrum möglicher Straftaten im Rahmen dieser beruflichen Tätigkeit reicht von Taten, die planvoll und systematisch im Rahmen des Geschäftsmodells des Instituts begangen worden sind, bis zu Fällen, in denen einzelne Mitarbeiter ihre berufliche Position entgegen den Vorgaben eines Instituts für Straftaten missbraucht haben. Um sicherzustellen, dass zwar die erstgenannten Sachverhalte, nicht aber die letztgenannten erfasst werden, wird der Begriff „nachhaltig“ verwendet und die weitere Voraussetzung aufgestellt, dass das Institut geeignete Maßnahmen zur Verhinderung derartiger Straftaten unterlassen hat. Dies dient der weiteren Eingrenzung und stellt klar, dass von Nummer 7 nur dann Gebrauch gemacht werden soll, wenn mit Blick auf das gesamte Institut bedeutsame, also z. B. systematisch von einer Vielzahl von Mitarbeitern begangene Verstöße gegen das Steuerstrafrecht vorliegen. Der Begriff „nachhaltig“ ist identisch mit der in § 35 Absatz 2 Nummer 6 KWG gewählten Formulierung. Dadurch wird die Systematik gewahrt. In der Literatur wird der Begriff dahingehend interpretiert, dass es sich um bedeutsame Verstöße handeln muss (Erbs/Kohlhaas – Häberle, Strafrechtliche Nebengesetze, 192. Ergänzungslieferung 2012, § 35 KWG, Rn. 10) beziehungsweise, dass schwerwiegend und nachhaltig trotz Abmahnung verstoßen werden muss (Boos/Fischer/Schulte-Mattler, a.a.O.). Dadurch wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen. Die Entziehung der Erlaubnis ist eine so schwerwiegende Maßnahme, dass sie nur ultima ratio sein kann, wenn alle anderen Maßnahmen nicht verhindert haben, dass Steuerstraftaten in einem Institut begangen werden.

Mit der neu eingefügten Nummer 8 soll klargestellt werden, dass das rechtswidrige Verweigern von Auskunft- und Mitwirkungspflichten gegenüber den Finanzbehörden seitens eines Instituts ebenfalls in letzter Konsequenz die Aufhebung der Erlaubnis bedeuten kann. Auf diese Weise wird gesetzlich klargestellt, dass im Falle einer rechtswidrigen Verweigerungshaltung für das Kreditinstitut das Risiko der Aufhebung der Erlaubnis besteht.

Zu Nummer 4

Die Änderungen in § 36 haben zum Ziel, der Bundesanstalt bei dem gehäuftem Auftreten von Steuerstraftaten im Rahmen des Geschäftsbetriebes eines Instituts mildere Mittel als die Aufhebung der Erlaubnis an die Hand zu geben. Deshalb ist entsprechend der Systematik des KWG die Abberufung von Geschäftsleitern vorgesehen.

Zu Buchstabe a

Die Überschrift des § 36 beschreibt die verschiedenen Facetten seines Inhalts umfassend. Vor diesem Hintergrund ist ein inhaltlicher Hinweis in der Überschrift auf die mit der Nummer 4 Buchstabe b und c neu einzufügenden Regelungen angezeigt.

Zu Buchstabe b

Künftig soll es der Bundesanstalt auch bei Vorliegen der Voraussetzungen des neu eingefügten § 35 Absatz 2 Nummer 7 möglich sein, die Abberufung eines Mitglieds der Geschäftsleitung zu verlangen, statt die Erlaubnis aufzuheben. Es entspricht der Systematik der §§ 35 und 36 KWG, dass der Bundesanstalt das Abberufungsverlangen als milderes Mittel im Vergleich zur Aufhebung der Erlaubnis zur Verfügung steht.

Zu Buchstabe c

Mit Absatz 4 werden der Bundesanstalt Maßnahmen unterhalb der Aufhebung der Erlaubnis bzw. des Abberufungsverlangens eingeräumt.

Es kommen sowohl die Schließung des abgrenzbaren Teiles des Instituts als auch das Abberufungsverlangen der für diesen Teil verantwortlichen Personen in Betracht. Gerade bei großen Instituten wäre es unverhältnismäßig, Maßnahmen gegen das gesamte Institut zu ergreifen, wenn die Verstöße sich auf eine oder mehrere Abteilungen oder Zweigstellen beschränken. Gerade bei Steuerdelikten ist dies insofern von Bedeutung, als z. B. Zweigstellen in Steueroasen in besonderem Maße die Möglichkeit bieten, in einer Vielzahl von Fällen Steuerstraftaten zu begehen.

In Absatz 4 wird an Stelle des Begriffes „nachhaltig“ der Begriff „in einer Vielzahl von Fällen“ verwendet. Damit wird verdeutlicht, dass bei diesem im Vergleich zum Entzug der Erlaubnis nach § 35 Absatz 2 Nummer 7 deutlich milderen Mittel an den Umfang der strafbaren Handlungen geringere Anforderungen gestellt werden. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass Einzelfälle nicht genügen, um diese Maßnahmen zu ergreifen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Änderungen treten am Tag nach der Verkündung in Kraft, damit die Bundesanstalt notwendige Maßnahmen schnellstmöglich ergreifen kann.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung**A. Allgemeiner Teil**

Der Bundesrat hat den vorliegenden Gesetzentwurf mit identischem Inhalt bereits am 7. Juni 2013 beschlossen. Er fand aber bis zum Abschluss der zurückliegenden Legislaturperiode nicht die erforderliche Zustimmung beider Gesetzgebungsorgane, Bundesrat und Bundestag. Der Bundesrat hat daher beschlossen, den Gesetzentwurf unverändert erneut in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Wie bei der ersten Befassung mit dem Gesetzentwurf ist die Bundesregierung ebenso wie der Bundesrat der Meinung, dass Steuerstraftaten bekämpft und die Beteiligten zur Verantwortung gezogen werden müssen. Die Bundesregierung begrüßt es deshalb grundsätzlich, dass die Länder sich aus ihrer Sicht dieses Themas annehmen, sieht aber die konkreten Vorschläge in der vorgelegten Ausgestaltung kritisch. Nach Auffassung der Bundesregierung reichen die bestehenden Rechtsgrundlagen aus. Die vom Bundesrat geforderten gesetzlichen Maßnahmen sind nicht erforderlich. Die geforderten Maßnahmen sind im Wesentlichen bereits nach geltender Rechtslage möglich. Auf die Stellungnahme unter B. wird verwiesen.

Die Bundesregierung sieht es allerdings entsprechend dem Koalitionsvertrag als eine zentrale Aufgabe an, zu prüfen, ob durch eine Verbesserung des Informationsflusses von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) an die Finanzbehörden die Steuerhinterziehung wirksamer bekämpft werden kann. Diesem Prüfauftrag wird die Bundesregierung zeitnah in der laufenden Legislaturperiode nachkommen.

B. Stellungnahme zu den einzelnen Maßnahmen

Die Bundesregierung stellt fest, dass die in dem Gesetzentwurf geforderten Maßnahmen im Wesentlichen bereits nach geltender Rechtslage möglich und daher nicht erforderlich sind.

Zu Nummern 1, 3 und 4 a sowie b (§ 35 Absatz 2 Nummer 7 und § 36 KWG-E; Aufhebung der Erlaubnis und Abberufung von Geschäftsleitern, wenn verantwortlich handelnde Personen nachhaltig Steuerstraftaten begangen haben und das Institut dies aktiv oder durch Organisationsverschulden begünstigt hat):

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es dieser Änderung des KWG nicht. Die geforderten Maßnahmen sind bereits nach geltender Rechtslage möglich. Zusätzliche gesetzliche Regelungen sind nicht erforderlich. Institute müssen nach § 25g Absatz 1 KWG über ein angemessenes Risikomanagement sowie über Verfahren zur Verhinderung von Geldwäsche oder sonstiger strafbarer Handlungen wie z. B. Steuerstraftaten verfügen. Machen sich Geschäftsleiter der Beihilfe zur Steuerhinterziehung schuldig oder dulden sie diese, rechtfertigt dies in der Regel ihre Abberufung nach § 36 Absatz 1 KWG. Beruht ein Geschäftsmodell auf nachhaltigen Verstößen, so dass die Entfernung einzelner Verantwortlicher nicht ausreicht, kann die BaFin nach § 35 Absatz 2 Nummer 6 KWG als ultima ratio die Erlaubnis entziehen.

Den Entzug der Bankerlaubnis durch die BaFin gesetzlich weiter zu einem besonderen Vehikel der Durchsetzung des nationalen Steuerrechts zu schärfen, erscheint mittelfristig gesehen auch deshalb wenig sinnvoll, weil nach Übernahme der Aufsichtsverantwortung der Europäischen Zentralbank für Kreditinstitute in der Eurozone die Europäische Zentralbank für die Erteilung und Entziehung von Erlaubnissen für das Betreiben des Einlagen- und Kreditgeschäfts zuständig sein wird (Artikel 14 der Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank (SSM-VO)).

Zu Nummer 2 (§ 8 Absatz 2 KWG-E; Verpflichtung von Finanzbehörden, entgegen dem Steuergeheimnis Informationen an die BaFin mitzuteilen):

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es dieser Ergänzung des KWG nicht. Die Verpflichtung von Finanzbehörden zur Übermittlung von Steuergeheimnissen an die BaFin ergibt sich bereits aus § 8 Absatz 2 KWG in Verbindung mit Verwaltungsanweisungen der Finanzminister der Länder. Durch die Erlasse werden die Finanzämter angewiesen, die BaFin über Steuerstrafsachen zu unterrichten.

Zu Nummer 3 (§ 35 Absatz 2 Nummer 8 KWG-E; Aufhebung der Erlaubnis, wenn ein Institut wiederholt seinen Auskunfts- und Mitwirkungspflichten nach der Abgabenordnung nicht nachkommt):

Aus Sicht der Bundesregierung ist diese Änderung abzulehnen. Die Einführung eines solchen Aufhebungstatbestands mit Voraussetzungen, die der tatsächlichen Kenntnis und Beurteilung der BaFin entzogen sind, ist nicht zielführend und praktikabel. Die nach geltender Rechtslage bestehenden aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und Aufhebungstatbestände sind ausreichend und vorzugswürdig. Es bestehen nicht zuletzt mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip zudem erhebliche rechtstaatliche Bedenken, ob die bloße Nichtbeachtung von Auskunfts- und Mitwirkungspflichten nach der Abgabenordnung das aufsichtsrechtlich schärfste Mittel, d.h. den Erlaubnisentzug, zu rechtfertigen vermag.

Zu Nummer 4 c (§ 36 Absatz 4 KWG-E; Schließung eines abgrenzbaren Teils eines Instituts – wie zum Beispiel eines Tochterunternehmens, eines Geschäftsbereichs oder einer Zweigstelle im In- oder Ausland – oder die Abberufung der für diesen Teil verantwortlichen Personen, wenn dort in einer Vielzahl von Fällen Steuerstraftaten begangen wurden):

Aus Sicht der Bundesregierung ist diese Ergänzung nicht erforderlich. Tochterunternehmen müssen gemäß geltendem KWG über eine eigene, vom Mutterinstitut unabhängige Bankerlaubnis verfügen. Daher kommt bezüglich Tochterunternehmen auch nur eine Entziehung der eigenen Bankerlaubnis und nicht eine Teilschließung in Betracht. Die BaFin muss im Übrigen bereits nach geltender Rechtslage und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz prüfen, ob mildere Mittel zur Durchsetzung ordnungsgemäßer Verhältnisse als die Abberufung oder die Aufhebung der Erlaubnis bestehen. Ein milderer Mittel wäre auch die Anordnung der Aufgabe einzelner Geschäftsbereiche eines Instituts. Die BaFin kann zudem nach geltendem Recht spezifische Maßnahmen zur Durchsetzung ordnungsgemäßer Verhältnisse anordnen. Weiterer aufsichtsrechtlicher Maßnahmen und Befugnisse bedarf es nicht.

