

31.05.13

Gesetzesantrag

der Länder Baden-Württemberg,
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich

A. Zielsetzung

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 Finanzdienstleistungswirtschaft 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.

Bundesrat

Drucksache 462/13

31.05.13

Gesetzesantrag

**der Länder Baden-Württemberg,
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen**

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich

Staatsministerium Baden-Württemberg
Der Staatssekretär

Stuttgart, den 31. Mai 2013

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Winfried Kretschmann

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen,
Niedersachsen haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im
Bankenbereich

mit dem Ziel zuzuleiten, die Einbringung gemäß Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz
beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzesantrag gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des
Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 7. Juni 2013
mit dem Ziel der sofortigen Sachentscheidung aufzunehmen. Zugleich beantrage
ich, dass der Bundesrat die Vorlage ausnahmsweise gemäß Artikel 76 Absatz 3
Satz 4 Grundgesetz als besonders eilbedürftig bezeichnet, damit das Gesetz-
gebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden kann.

Mit freundlichen Grüßen
Klaus-Peter Murawski

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerstraftaten im Bankenbereich

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gesetzes über das Kreditwesen

Das Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 310), wird wie folgt geändert:

1. § 8 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Es wird der folgende neue Satz 2 eingefügt:

„In Fälle des § 35 Absatz 2 Nummer 7 und 8 teilen die Finanzbehörden die nach § 30 Abgabenordnung geschützten Verhältnisse des Instituts oder Dritter mit, soweit dies zur Durchführung eines Verfahrens nach §§ 35, 36 erforderlich ist.“

2. § 35 Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- a) Am Ende der Nummer 6 wird der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt.
- b) Es werden folgende neue Nummern 7 und 8 eingefügt:

"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 den §§ 93 Absatz 1, 97, 138 Absatz 2 und 200 Absatz 1 wiederholt nicht nachkommt.“

3. § 36 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift werden nach den Worten "Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungs- und Aufsichtsorgans" ein Komma und die Worte "aufsichtsrechtliche Maßnahmen bei Steuerstraftaten" eingefügt.
- b) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe "§ 35 Abs. 2 Nr. 3, 4 und 6" durch die Angabe "§ 35 Abs. 2 Nr. 3, 4, 6 und 7" ersetzt.
- c) Nach Absatz 3 wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

"(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:

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 2:

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

Zu Buchstabe a):

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 Ziffer 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 planvoll und systematisch im Rahmen des Geschäftsmodells des Instituts begangenen Taten 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 wer-

den 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.

Zu Buchstabe b):

Mit der neu eingefügten Nummer 8 soll klargestellt werden, dass das rechtswidrige Verweigern von Auskunfts- 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 3:

Die Änderungen in § 36 haben zum Ziel, der Bundesanstalt bei dem gehäuften 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 den Nummern 2 b) und 2 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 diesen 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.