Bundesministerium der Finanzen

Steuern

07.04.2017

Umsetzung des 10-Punkte-Plans

Anfang April 2016 hat das Bundesministerium der Finanzen den Aktionsplan gegen Steuerbetrug, trickreiche Steuervermeidung und Geldwäsche auf den Weg gebracht. Hier dokumentieren wir den Umsetzungsstand zu diesem 10-Punkte-Plan.

1. Steuerlicher Informationsaustausch mit Panama

Panama muss kooperieren. Panama muss möglichst rasch dem automatischen Informationsaustausch beitreten und zudem sein Gesellschaftsrecht so weiterentwickeln, dass inaktive und substanzlose Gesellschaften und deren Gesellschafter identifiziert werden können. Gesellschafter oder Geschäftsführer müssen zu einem regelmäßigen Nachweis verpflichtet werden, welche wirtschaftliche Aktivität ihre Firma entfaltet. Wir brauchen volle Transparenz. Zur Identifikation von inaktiven und substanzlosen Gesellschaften sollte die OECD Kriterien entwickeln. Wir müssen unterscheiden können zwischen unschädlichen leeren Firmenmänteln und sogenannten Briefkastengesellschaften. Wenn Panama nicht rasch kooperiert, werden wir dafür eintreten, bestimmte in Panama getätigte Finanzgeschäfte international zu ächten.

Die Bundesregierung hat Panama aufgefordert, bei der steuerlichen Amtshilfe zu kooperieren und baldmöglichst den steuerlichen Informationsaustausch sowie den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten nach OECD-Standard abzuschließen. Die Verhandlungen gestalten sich schwierig, dennoch drängt Deutschland auf einen Abschluss in der ersten Jahreshälfte 2017.

Im November 2016 wurde Panama durch das „Global Forum on Exchange of Information for Tax Purposes“ als „non-compliant“ eingestuft, beispielsweise wegen mangelnder Verfügbarkeit von Informationen über den wirtschaftlich Berechtigten von Rechtsträgern. Damit wird der Druck auf Panama erheblich erhöht, sein nationales Recht den internationalen OECD-Standards anzupassen. Ferner soll die OECD im Auftrag der G20 bis Juli 2017 eine Liste von Staaten vorlegen, die nicht die Transparenz-Kriterien erfüllen, und ggf. Abwehrmaßnahmen prüfen. Panama dürfte ein großes Interesse daran haben, das negative Rating zu verlieren.

2. Schwarze Listen

> **Wir brauchen eine Vereinheitlichung der verschiedenen nationalen und internationalen „schwarzen Listen“. Dazu brauchen wir einheitliche Kriterien, die Steuer- und Geldwäscheaspekte berücksichtigen. Die Federführung muss einer internationalen Organisation wie der OECD übertragen werden. Das gegenwärtige Nebeneinander verschiedener Listen in verschiedenen Regionen und mit unterschiedlichen Zwecken schadet der Durchschlagskraft eines solchen Systems. Auf dem Weg zu einer weltweiten Lösung werden wir in Europa mit der Schaffung einer gemeinsamen Liste vorangehen.**

Die Arbeiten der EU-Kommission an einer EU-einheitlichen „Schwarzen Liste“ für Steuerzwecke sollen bis Ende 2017 abgeschlossen sein. Im ersten Schritt wurden weltweit alle Nicht-EU-Staaten und -Gebiete im Hinblick auf ihre wirtschaftliche Verflechtung mit der EU sowie auf das Risiko der Ermöglichung von Praktiken der Steuerhinterziehung und -vermeidung untersucht. Als Ergebnis wurde am 14. September 2016 ein sog. Scoreboard veröffentlicht https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09-15_scoreboard-indicators.pdf.

Auf dieser Basis werden derzeit 92 Drittstaaten und Jurisdiktionen auf Einhaltung der die Einhaltung der internationalen Standards zur Transparenz und zum Informationsaustausch, die Sicherstellung einer fairen Besteuerung und die Verpflichtung und Umsetzung der OECD/G20-Epfehlungen gegen Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS-Projekt). Als letztes Mittel wird der Rat der EU-Finanzminister Ende 2017 entscheiden, welche Drittstaaten auf die „Schwarze Liste“ gesetzt werden.

Ferner werden seit 2016 nach EU-einheitlichen Kriterien und in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen des internationalen Standardsetzers, der Financial Action Task Force (FATF), Drittstaaten bestimmt, die strategische Mängel zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung aufweisen. Benannt wurden elf Länder: Afghanistan, Bosnien und Herzegowina, Guyana, Irak, Laos, Syrien, Uganda, Vanuatu, Jemen, Iran sowie Nordkorea.

3. Weltweiter automatischer Informationsaustausch

> **100 Staaten sind nicht genug: Wir müssen dafür sorgen, dass weltweit möglichst alle Staaten und Gebiete den neuen Standard für den automatischen Informationsaustausch in Steuerfragen umsetzen. Dazu müssen die ehrlichen Staaten den Druck erhöhen. Es darf sich nicht mehr lohnen, eine Heimat für Schwarzgeld zu bieten.**

Deutschland fordert mit Nachdruck, dass weltweit möglichst alle Staaten und Gebiete, insbesondere solche mit Finanzzentren, den internationalen Standard zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten (CRS) anwenden und zügig die Mehrseitige Vereinbarung vom 29. Oktober 2016 unterzeichnen. Der CRS wurde von Deutschland mitinitiiert und aktuell haben sich 100 Staaten und Gebiete zu dem Standard bekannt. Der erste automatische Austausch über Finanzkonten beginnt mit einer Reihe von Staaten ab 2017. Weitere Staaten, etwa die Schweiz und Singapur, folgen ab 2018 http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/commitment-and-monitoring-process/AEOI-commitments.pdf.

4. Überwachung des Informationsaustauschs

> **Wir brauchen einen Überwachungsmechanismus für den automatischen Informationsaustausch. Das Global Forum der OECD sollte die konsequente Umsetzung des Austauschs überwachen und wirksame Sanktionen für nachlässige oder nicht kooperierende Staaten entwickeln. Eine entsprechende**

Feststellung der OECD wäre dann auch die Rechtsgrundlage für nationale Abwehrmaßnahmen. Wir müssen zudem sicherstellen, dass der neue Standard nicht nur auf neue, sondern auch flächendeckend auf bestehende Konten angewandt wird.

Der automatische Informationsaustausch wird durch eine vertragsgetreue und fristgerechte Umsetzung des Standards in allen maßgeblichen Staaten und Gebieten überwacht, um den erforderlichen Umsetzungsdruck aufrechtzuerhalten. Die bereits 2014 erfolgte Beauftragung des „Global Forum" mit der Aufgabe der Überwachung der Einhaltung des automatischen Austauschs von Informationen zu Finanzkonten basiert auf dessen weltweit einzigartiger umfangreicher Expertise mit seinen über 130 Mitgliedstaaten. Dies sichert ein transparentes Verfahren und liefert zugleich durch die kritische Analyse des Alltags des steuerlichen Informationsaustauschs Erkenntnisse, die bei der Fortentwicklung des CRS wesentlich sein können http://www.oecd.org/tax/transparency/.

5. Transparenzregister

Wir brauchen weltweit Register der wirtschaftlich Berechtigten von Firmen, um die Hintermänner von Unternehmenskonstruktionen transparenter zu machen. Gleichzeitig sollen gesellschaftsrechtliche Anforderungen so gestaltet sein, dass sie eine leichte Identifizierung der wirtschaftlich Begünstigten ermöglichen. Mit der vierten Anti-Geldwäsche-Richtlinie der EU ist ein solches Register für die EU-Staaten vereinbart worden. Deutschland führt dieses Register zeitnah ein. Das kann aber nur ein erster Schritt für eine weltweite Lösung sein. Auch hier gilt, dass nicht nur neue, sondern auch bestehende Firmen flächendeckend erfasst werden müssen.

6. Registervernetzung

Wir müssen die nationalen Register weltweit systematisch miteinander vernetzen. Dazu gehört die zügige Entwicklung eines einheitlichen Standards, welche Informationen in die jeweiligen nationalen Register aufgenommen werden und wie diese verifiziert werden. Zudem brauchen die Steuerverwaltungen Zugriff auf dieses Geldwäscheregister, wie dies in Deutschland bereits geplant ist, damit ein Abgleich mit den durch den internationalen automatischen Informationsaustausch gewonnenen Erkenntnissen erfolgen kann. Die Registerinformationen sollen auch entsprechend spezialisierten Nichtregierungsorganisationen und Fachjournalisten offen stehen können. Umgekehrt erwarten wir, dass diese Nichtregierungsorganisationen und Journalisten die Ergebnisse ihrer Recherchen auch den zuständigen Behörden zur Verfügung stellen.

Mit dem von der Bundesregierung am 22. Februar 2017 beschlossenen Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Gesetze/2017-02-22-eu-geldwaescherichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=7) wurden die Voraussetzungen für ein zentrales elektronisches Transparenzregister geschaffen, aus dem sich Angaben zu den wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen ersehen lassen. Neben Behörden und Verpflichteten erhalten bei berechtigtem Interesse auch andere Personen und Organisationen wie Nichtregierungsorganisationen und Fachjournalisten Zugang zum Transparenzregister. Zur Vorbeugung gegen grenzüberschreitenden Missbrauch juristischer Personen und Rechtsvereinbarungen sollen EU-weit die nationalen Transparenzregister miteinander vernetzt werden und zielgerichtete Änderungen der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie verabschiedet werden.

Da Geldwäsche und Steuerhinterziehung in der Regel nicht an den EU-Grenzen halt machen, sondern sich unter Einbeziehung von Unternehmenskonstrukten auch aus außereuropäischen Ländern vollziehen, kommt dem internationalen Informationsaustausch eine herausragende Bedeutung zu. Deutschland hat sich zusammen mit den anderen G5-Staaten (Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Spanien) bereits am 14. April 2016 in einem Brief an die G20 gewandt und die Staaten aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen den Datenzugang zum wirtschaftlich Berechtigten zu verbessern http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html. Mit Stand vom 14. Dezember

2016 haben sich 54 Staaten weltweit dieser Initiative angeschlossen https://www.gov.uk/government/publications/beneficial-ownership-countries-that-have-pledged-to-exchange-information/countries-committed-to-sharing-beneficial-ownership-information.

7. Offenlegungspflichten für Steuergestaltungen

> **Es ist nicht Aufgabe von Banken, aggressive Steuervermeidung zu begünstigen. Unterstützungsleistungen von Banken für Steuerhinterziehung von Kunden sind schon heute strafrechtlich sanktioniert. Der BEPS-Aktionsplan sieht Offenlegungspflichten für die Anbieter von Steuersparmodellen vor. Wir werden dafür sorgen, dass Banken und Berater die Rechtsrisiken aus dem Anbieten oder Vermitteln solcher Modelle künftig nicht mehr eingehen wollen. Schon jetzt lohnt es sich immer weniger, in offenkundigen Graubereichen Geschäfte machen zu wollen.**

Punkt 12 des BEPS-Aktionsplans empfiehlt den OECD-Staaten als Mittel gegen aggressive Steuerplanung, eine verpflichtende Offenlegung von Steuergestaltungsmodellen. Ziel ist insbesondere, frühzeitig Kenntnisse über Praktiken der Steuervermeidung unter Androhung eines Bußgeldes gegenüber Beratern und/oder Steuerpflichtigen zu erlangen, um bereits in einem frühen Stadium gegensteuern zu können.

Das Max-Planck-Institut München hat im Auftrag des BMF zur „Anzeigepflicht für Steuergestaltungsmodelle in Deutschland – Hinweise für eine zulässige und zugleich effiziente gesetzliche Regelung“ einen Bericht vorgelegt (http://www.tax.mpg.de/fileadmin/TAX/docs/TL/MA/Gutachten_Anzeigepflichten_MPI.pdf), der eine Anzeigepflicht im deutschen Recht für möglich hält, die sowohl den verfassungsrechtlichen als auch den europarechtlichen Anforderungen genügt. Eine Umsetzung wird derzeit auf Bund-Länder-Ebene sowie von der EU-Kommission intensiv geprüft.

Im September 2016 wurde durch die Steuer-Abteilungsleiter des Bundes und der Länder eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt. Mit Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 1. Dezember 2016 wurden die Abteilungsleiter aufgefordert, einen Bericht vorzulegen, wie eine Anzeigepflicht für Steuergestaltungen gesetzestechnisch ausgestaltet sein könnte. Die Arbeitsgruppe hat inzwischen viermal getagt. Eine Entscheidung, ob und ggf. wie eine Anzeigepflicht eingeführt werden sollte, ist noch nicht getroffen worden.

Zu berücksichtigen sind dabei auch die Entwicklungen auf EU-Ebene. Der Rat der EU-Finanzminister forderte im Mai 2016 die EU-Kommission auf, die Vorlage eines Richtlinienvorschlags zum Thema Anzeigepflicht für Steuergestaltungen zu prüfen. Daraufhin startete die EU-Kommission im Herbst 2016 eine öffentliche Konsultation, die im Februar 2017 endete. Anfang März 2017 fand eine Kommissions-Arbeitsgruppensitzung statt. Im Rahmen dieser Sitzung diskutierte die Kommission mit den Vertretern der Mitgliedstaaten verschiedene Optionen für eine mögliche Anzeigepflicht. Bis zur Sommerpause 2017 wird mit einem Richtlinienvorschlag der Kommission gerechnet.

8. Schärfere Verwaltungssanktionen

> **Wir brauchen schärfere Verwaltungssanktionen für Unternehmen. Eine wirksame strafrechtliche Verfolgung von Fehlverhalten scheitert oftmals am Nachweis persönlichen Verschuldens. Daher sollten die Institutionen selbst stärker zur Verantwortung gezogen werden. So wie in den USA werden auch in Deutschland und Europa von den Aufsichtsbehörden verhängte Sanktionen künftig eine stärkere Rolle spielen. Unternehmen müssen ihrerseits die Verantwortlichen für solche Sanktionen stärker in Regress nehmen.**

Bereits der Koalitionsvertrag sieht vor, mit Blick auf strafbares Verhalten im Unternehmensbereich das Ordnungswidrigkeitenrecht auszubauen und ein Unternehmensstrafrecht für multinationale Konzerne zu prüfen. Das Bundesministerium der Justitz und für Verbraucherschutz (BMJV) hatte angekündigt, hierzu 2016 einen Referentenentwurf vorzulegen. Dieser Entwurf steht noch aus. Speziell für den Bereich des Finanzmarktes hat das BMF bereits, teilweise über europäische Vorgaben hinausgehend, erheblich schärfere Sanktionsregelungen für Unternehmen im Kapitalanlagegesetzbuch und Wertpapierhandelsgesetz auf den Weg gebracht.

9. Keine „Flucht in die Verjährung“

Steuerhinterzieher dürfen sich nicht in die Verjährung flüchten. Es ist nicht hinnehmbar, wenn Steuerhinterzieher auf Straffreiheit durch Verjährung spekulieren können, indem sie Auslandsbeziehungen verschweigen. Wir müssen national und international erreichen, dass die Verjährungsfrist erst dann beginnt, wenn ein Steuerpflichtiger (bestehenden und neuen) Meldepflichten für Auslandsbeziehungen nachgekommen ist („Anlaufhemmung" für die Verjährung).

Die Bundesregierung hat mit dem am 22. Dezember 2016 beschlossenen Entwurf eines Steuerumgehungsbekämpfungsgesetzes auf nationaler Ebene erforderlichen Konsequenzen aus den „Panama Papers" gezogen http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2016/0816-16.pdf. Die Steuerumgehung über Briefkastenfirmen in Steueroasen soll deutlich erschwert werden. Dafür werden erweiterte Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen, neue Anzeigepflichten der Banken und umfassendere Ermittlungsbefugnisse der Finanzverwaltung eingeführt. Das erhöhte Entdeckungsrisiko soll vor Steuerhinterziehung über Briefkastenfirmen abschrecken. Insbesondere soll Transparenz bei Geschäftsbeziehungen inländischer Steuerpflichtiger zu Gesellschaften außerhalb der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation geschaffen werden, unabhängig vom Umfang der wirtschaftlichen Aktivitäten.

Zudem soll mit dem neuen § 170 Absatz 7 AO-Entwurf der Anlauf der sog. Festsetzungsfrist für maximal 10 Jahre gehemmt sein, soweit Steuerpflichtige steuererhebliche „beherrschende" Beziehungen zu einer Drittstaat-Gesellschaft den Finanzbehörden nicht mitgeteilt haben und diese Beteiligung auch nicht anderweitig bekannt geworden ist. Hinzu kommt ein neuer Tatbestand eines besonders schweren Falls einer Steuerhinterziehung in § 370 Absatz 3 Satz 2 Nummer 6 AO, wenn der Steuerpflichtige eine Drittstaat-Gesellschaft zur Verschleierung steuerlich relevanter Tatsachen nutzt und so fortgesetzt Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt. Für dieses neue Regelbeispiel soll ebenfalls die zehnjährige Verjährungsfrist für die Strafverfolgung gelten.

10. Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsmeldung - Financial Intelligence Unit (FIU)

Wir werden in Deutschland unsere Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche weiter verstärken. Deutschland hat in den vergangenen Jahren strikte Vorgaben und Kontrollen zur Bekämpfung von Geldwäsche im Finanzsektor etabliert. Solche Fortschritte brauchen wir auch bei der Geldwäschekontrolle im gewerblichen Bereich, für die im Wesentlichen die Bundesländer verantwortlich sind. Die Zentralstelle für Geldwäsche-Verdachtsmeldungen („Financial Intelligence Unit") wird vom Bundeskriminalamt zum Zoll verlagert und dabei mit neuen Kompetenzen und deutlich mehr Personal ausgestattet. Wir werden auch mit den Ländern darüber reden, wie wir die Bekämpfung von Geldwäsche im gewerblichen Bereich in unserer föderalen Ordnung effizienter organisieren können. Wir brauchen zudem eine rechtspolitische Initiative für bessere Gewinnabschöpfungen aus illegalen Geschäften sowie schärfere Sanktionen und ein erleichtertes Einfrieren von Vermögen.

Die Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Deutschland ist Vorreiter im Kampf gegen Geldwäsche. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Vierten EU-Geldwäscherichtlinie sieht ein hohes Schutzniveau vor – in vielen Bereichen über die EU-Vorgaben hinaus – und leistet einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Bspw. sind Güterhändler bereits jetzt unabhängig von der konkreten Transaktion und auch bei unbarem Geschäft dazu verpflichtet, Geldwäscheverdachtsmeldungen abzugeben, wenn dafür Anlass besteht. Die EU-Richtlinie sieht dies nur bei Bartransaktionen vor.

Zudem wird die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, kurz „FIU", als eigenständige Behörde innerhalb der Generalzolldirektion etabliert. Sie wird durch ihre Kompetenzen und einer Personalaufstockung von 25 auf 165 Stellen in die Lage versetzt, Anhaltspunkten auf Geldwäsche einschließlich ihrer Vortaten wie Steuerhinterziehung besonders zielgerichtet nachzugehen. Die Ermittlungsbehörden sollen so entlastet und die tatsächlich „schwarzen Schafe" besser herausgefiltert werden. Die neue FIU wird auch Gelder vorübergehend sicherzustellen können, um diese – sollte sich der Verdacht einer illegalen Herkunft erhärten – im Strafverfahren umfassend einziehen zu können. Ferner soll

die FIU künftig stärker Auswertungen und Berichte zu Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung erstellen und dazu beitragen, die Aufsicht der Landesbehörden risikoorientierter auszurichten und besser zu koordinieren.

Da es bei Geldwäsche in der Regel keinen Geschädigten gibt, werden die Sanktionen von Geldwäschedelikten erhöht: So wird Deutschland in Umsetzung der Vierten EU-Geldwäsche-Richtlinie schärfere Sanktionsvorschriften einführen. Vorgesehen sind:

- maximale Geldbußen in mindestens zweifacher Höhe der infolge des Verstoßes erzielten Gewinne oder von mind. 1 Mio. Euro
- für Kredit- oder Finanzinstitute in Abweichung davon: maximale Geldbußen von mind. 5 Mio. Euro oder 10 % des jährlichen Gesamtumsatzes.

Auch die Länder sind gefordert, ihre Aufsicht über Nicht-Finanzinstitute zu verbessern: Die Geldwäschebekämpfung kann nur gelingen, wenn es auf Seiten der Verpflichteten ausreichendes Problembewusstsein gibt, die Aufsicht in ihrer Zuständigkeit schlagkräftiger aufgestellt wird und Prävention und Verfolgung durch die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden ineinandergreifen.

Mehr zum Thema

Transparente und gerechte Besteuerung

© *Bundesministerium der Finanzen*