

5 Steuerdatenaustausch: Verstöße der Finanzinstitute gegen Meldepflichten wirksam und einheitlich ahnden

Zusammenfassung

Finanzinstitute, z. B. Banken und bestimmte Versicherungsgesellschaften, müssen zum Teil nur geringe Bußgelder fürchten, wenn sie Meldepflichten für den Steuerdatenaustausch verletzen. Dies schwächt den Kampf gegen grenzüberschreitende Steuerhinterziehung. Das BMF hat bereits mehrfach zugesagt, die unterschiedlichen Bußgeldrahmen zu vereinheitlichen, dies jedoch nie umgesetzt.

Deutschland tauscht mit zahlreichen Staaten auf der Grundlage des Common Reporting Standard (CRS) und des Foreign Tax Account Compliance Act (FATCA-Abkommen) Informationen aus. U. a. handelt es sich dabei um die Kontostände und Kapitalerträge von mehreren Millionen Konten. Inländische Finanzinstitute sind verpflichtet, Kontoinformationen ihrer im Ausland steuerlich ansässigen Kunden zu erheben und sie dem Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) mitzuteilen. Dieses führt den Austausch mit den Partnerstaaten durch.

Das Bundeszentralamt kann bei fehlerhaften, unvollständigen oder verspäteten Meldungen der Finanzinstitute im Verfahren CRS Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängen. Für einen vergleichbaren Verstoß im FATCA-Verfahren kommt hingegen nur ein Bußgeld von bis zu 5 000 Euro in Betracht. Der Bundesrechnungshof hält dieses Bußgeld für nicht geeignet, eine abschreckende Wirkung zu erzeugen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF seit dem Jahr 2017 mehrfach auf die erforderliche Angleichung der Bußgeldrahmen hingewiesen. Das BMF hat die Angleichung jeweils in Aussicht gestellt. Es hat seine Zusagen aber nicht umgesetzt.

Im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof außerdem fest, dass das Bundeszentralamt keinen genauen Überblick darüber besitzt, welche Finanzinstitute tatsächlich meldepflichtig sind. Es hat nur unzureichende Möglichkeiten, Finanzinstitute zu ermitteln, die nicht mitwirken.

Das BMF sollte seine Zusagen endlich umsetzen und die Initiative ergreifen, die Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA anzugleichen. Es sollte auch prüfen, wie es dem Bundeszentralamt ermöglichen kann, das Meldeverhalten der Finanzinstitute wirksam zu überwachen und Institute zu ermitteln, die nicht mitwirken.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Steuerdatenaustausch zu Kapitalerträgen

Deutschland hat in den vergangenen Jahren zahlreiche internationale Abkommen zum Austausch von Steuerdaten abgeschlossen. In diesen Verfahren werden festgelegte Informationen automatisch zwischen den beteiligten Staaten ausgetauscht. Dies soll eine effektive Durchsetzung von Steueransprüchen ermöglichen.

Nach den Verfahren CRS und FATCA (speziell für Kontoinformationen mit US-Bezug) tauscht Deutschland mit mehr als 100 Staaten Informationen über Finanzkonten und deren Kapitalerträge aus. Dadurch können die Steuerverwaltungen auf ihnen bislang unbekannte steuerliche Informationen zugreifen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, um die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung wirksam zu bekämpfen.

Inländische Finanzinstitute müssen die Daten von Kontoinhabern, die nicht im Inland steuerlich ansässig sind, erheben und dem Bundeszentralamt für den Austausch bereitstellen. Zu den verpflichteten Finanzinstituten gehören dabei neben Verwahr- und Einlageninstituten auch Investmentunternehmen und bestimmte Versicherungsgesellschaften.

Bußgeldrahmen differieren um das Zehnfache

Im Verfahren CRS kann das Bundeszentralamt bei fehlerhaften, unvollständigen oder verspäteten Meldungen der Finanzinstitute Bußgelder von bis zu 50 000 Euro verhängen. Für einen vergleichbaren Verstoß im FATCA-Verfahren kann es hingegen nur ein Bußgeld von bis zu 5 000 Euro aussprechen. Das ist ein Zehntel des möglichen Bußgeldes im CRS-Verfahren.

Den Bußgeldrahmen für Meldepflichtverstöße im Verfahren CRS hatte der Deutsche Bundestag bei der gesetzlichen Festlegung im Jahr 2015 eingehend diskutiert. Für eine Verhaltensänderung bei den Finanzinstituten müsse der gesetzlich normierte Bußgeldrahmen so erheblich sein, dass von ihm eine generalpräventive Wirkung ausgehe. In der Diskussion wurden Bußgelder von bis zu 500 000 Euro gefordert, bevor sich das Parlament auf den Bußgeldrahmen von 50 000 Euro verständigte.

Auch der Europäische Rechnungshof hob im Jahr 2021 in einem Sonderbericht zum Austausch von Steuerinformationen in der Europäischen Union hervor, dass die Sanktionen für meldepflichtige Finanzinstitute eine abschreckende Wirkung entfalten müssen.

Zusagen zur Angleichung der Bußgeldrahmen nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des Steuerdatenaustausches seit dem Jahr 2017 begleitet. In drei Prüfungen hat er das BMF auf die erforderliche Angleichung der

Bußgeldrahmen hingewiesen. Das BMF hat die Angleichung jeweils in Aussicht gestellt. Es hat seine Zusagen aber nicht umgesetzt.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Jahr 2021 empfohlen, die Angleichung der Bußgeldrahmen in den Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Steuer- und unfairem Steuerwettbewerb einzubringen. Diese Empfehlung hat das BMF nicht aufgegriffen.

Kaum Ordnungswidrigkeitenverfahren in der Praxis

Deutschland ist unionsrechtlich verpflichtet zu überwachen, ob die inländischen Finanzinstitute ihre Meldepflichten erfüllen, und Verstöße zu ahnden. Hierfür wurde im Jahr 2018 im Bundeszentralamt eine Arbeitseinheit geschaffen, die insbesondere folgende Aufgaben hat:

- meldepflichtige Finanzinstitute identifizieren,
- die fristgerechte Abgabe der Meldungen überwachen und
- bei festgestellten Verstößen Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten und nötigenfalls Bußgelder verhängen.

Für die Besteuerungszeiträume 2014 bis 2020 übermittelte Deutschland circa 24,9 Millionen Datensätze an seine CRS-Partnerstaaten, im FATCA-Verfahren circa 2 Millionen Datensätze an die Vereinigten Staaten. Für diese Zeiträume leitete das Bundeszentralamt 19 Ordnungswidrigkeitenverfahren ein.

Kein Überblick über meldepflichtige Finanzinstitute

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2021 fest, dass das Bundeszentralamt keinen genauen Überblick darüber besitzt, welche inländischen Finanzinstitute tatsächlich meldepflichtig sind. Es hat nur unzureichende Möglichkeiten, Finanzinstitute zu ermitteln, die in den Verfahren nicht mitwirken. Darüber hinaus bestehen in den Ländern erhebliche rechtliche Unsicherheiten, ob sie Verdachtsfälle dem Bundeszentralamt mitteilen dürfen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, die hiermit zusammenhängenden Fragen in einem Verwaltungsschreiben an die Länder zu regeln. Dieser Empfehlung ist das BMF nicht gefolgt.

5.2 Würdigung

Ein sachlicher Grund für die erhebliche Abweichung der Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA ist nicht erkennbar. In beiden Verfahren werden identische Sorgfalts- und Meldepflichtverstöße im Inland ansässiger Finanzinstitute sanktioniert.

Der Bundesrechnungshof hält das im Verfahren FATCA vorgesehene maximale Bußgeld von 5 000 Euro für nicht geeignet, eine generalpräventive Wirkung zu erzeugen. Er sieht sich

dabei durch die parlamentarische Debatte zu den Bußgeldern im Verfahren CRS sowie durch die Auffassung des Europäischen Rechnungshofes bestätigt.

Die Wirksamkeit der Bußgeldandrohungen ist eingeschränkt, wenn das Bundeszentralamt die meldepflichtigen Finanzinstitute nicht ermitteln und überwachen kann. Es ist nicht auszuschließen, dass hier ein Zusammenhang zu der insgesamt geringen Zahl tatsächlich eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren besteht. Dessen ungeachtet wird Deutschland seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht gerecht, solange es nicht in der Lage ist, inländische Finanzinstitute hinreichend auf die Einhaltung ihrer Melde- und Sorgfaltspflichten zu überwachen.

Es ist überfällig, dass das BMF seine Zusagen umsetzt und die Initiative ergreift, um die Bußgeldrahmen in den Verfahren CRS und FATCA anzugleichen. Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, hierfür den Bußgeldrahmen im Verfahren FATCA entsprechend anzuheben. Zudem sollte das BMF das Bundeszentralamt in den Stand setzen, das Meldeverhalten der Finanzinstitute wirksam zu überwachen. Das Bundeszentralamt muss in der Lage sein, die Institute zu ermitteln, die ihre Mitwirkung verweigern. Die Unsicherheiten der Länder im Zusammenhang mit der Meldung von Verdachtsfällen bestehen unverändert fort. Das BMF sollte sie schnellstmöglich ausräumen.

5.3 Stellungnahme

Das BMF hat erneut anerkannt, dass die in den Verfahren FATCA und CRS geltenden Bußgeldrahmen vereinheitlicht werden sollten. Dafür beabsichtige es weiterhin, die zugrunde liegenden Rechtsnormen zu ändern. Einen Zeitplan hierfür hat das BMF nicht mitgeteilt.

Das BMF prüfe weiterhin Möglichkeiten, um einen zuverlässigeren Überblick über die meldepflichtigen Finanzinstitute zu erhalten. Die vom Bundesrechnungshof angeführten rechtlichen Unsicherheiten zur Meldung von Verdachtsfällen durch die Länder könne es nicht nachvollziehen.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die erneute Zusage des BMF zur Vereinheitlichung der Bußgeldrahmen zur Kenntnis. Er sieht das BMF aufgefordert, seine Zusage nun endlich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Prüfung des BMF, mit der es einen zuverlässigeren Überblick über die meldepflichtigen Finanzinstitute erreichen möchte. Das BMF sollte schnellstmöglich ein tragfähiges Konzept entwickeln, um inländische Finanzinstitute zu ermitteln, die ihren Meldepflichten in den Verfahren CRS und FATCA nicht nachkommen.

Der zurückhaltende Umgang des BMF mit den rechtlichen Unsicherheiten der Länder bei Mitteilungen an das Bundeszentralamt wird den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof bekräftigt, dass das BMF die Unsicherheiten der Länder mit einem Verwaltungsschreiben ausräumen sollte.