

15.09.03**Empfehlungen
der Ausschüsse**Fz - In - R - Wizu **Punkt** der 791. Sitzung des Bundesrates am 26. September 2003

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der SteuerehrlichkeitDer federführende **Finanzausschuss**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,der **Rechtsausschuss** undder **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Fz
In
bei
Annahme
entfallen
Ziffern 2
und 3

1. Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung ab.

Begründung:

Der Gesetzentwurf ist aus verfassungsrechtlichen Gründen und wegen seiner Wirkung auf die Steuerpflichtigen problematisch und birgt erhebliche Haushaltsrisiken.

- a) Junktim zwischen Amnestie und Systemwechsel bei der Besteuerung von Kapitalerträgen und Beschränkung auf diesbezügliche Steuerdelikte

Der Bundesrat nimmt das Bemühen der Bundesregierung, zur Verbesserung der Finanzsituation der öffentlichen Haushalte auch bisher nicht realisierbare Steueransprüche des Staates durch eine zeitlich begrenzte Amnestie zu erschließen, zur Kenntnis. Der Vorschlag beinhaltet aber keine materielle Begrenzung auf Kapitalerträge, die

...

allenfalls ein solches Verfahren rechtfertigen könnte. Der Gesetzentwurf beinhaltet lediglich eine pauschale Amnestierung jeder Art von Steuerhinterziehung bei Aufrechterhaltung der bisherigen Besteuerungstatbestände in der Zukunft.

Notwendige Voraussetzung einer rechtsstaatlichen Amnestie ist die Sicherstellung einer gleichmäßigen Besteuerung in der Zukunft. Nur unter diesen Voraussetzungen kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass das Rechtsbewusstsein der steuerzahlenden Bevölkerung durch den nachträglich gebilligten Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Steuererhebung nicht unheilbar verletzt wird. Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

Das erklärte Ziel der Steuer- und Strafbefreiung, künftig mehr Besteuerungsgerechtigkeit zu erreichen, wird verfehlt, wenn die Amnestie nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden ist, das der Kapitalanlage im Inland auch steuerlich dauerhaft wieder zu größerer Attraktivität verhilft. Allenfalls eine auf diese Erträge beschränkte Steueramnestie und als solche auch nur als flankierende Maßnahme eines Systemwechsels zur Abgeltungssteuer für Kapitalerträge wäre deshalb nach Auffassung des Bundesrates überhaupt verfassungsrechtlich zulässig, zielführend und geeignet. Gegenüber den rechtstreuen Bürgern und Unternehmen ist eine Strafbefreiung für in der Vergangenheit verkürzte Steuern nur zu rechtfertigen, wenn gewährleistet ist, dass die von der Amnestie Begünstigten sich künftig an der Finanzierung der allgemeinen Lasten wieder beteiligen.

b) Wirkung des Gesetzentwurfs auf die Steuerpflichtigen

- Der Gesetzentwurf führt zu erheblichen Ungleichbehandlungen zum Nachteil der gesetzestreuen Bevölkerung. Wer in der Vergangenheit Steuern hinterzogen hat, geht nicht nur straffrei aus, sondern wird gegenüber dem ehrlichen Steuerzahler auch noch finanziell erheblich besser gestellt. Dieser Vorteil resultiert nicht nur aus dem pauschalierten Steuersatz, sondern auch aus dem Verzicht auf die Verzinsung nach §§ 233a, 235 AO. Bisher gesetzestreue Bürger werden – nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass die Amnestie als wiederholbares Ereignis erscheint (die letzte Amnestie liegt 15 Jahre zurück) – das Fazit ziehen, dass sich Steuerhinterziehung lohnt, man muss nur auf die nächste Amnestie warten.
- Anders als beim Institut der Selbstanzeige nach § 371 AO hindert die Entdeckung der Tat nicht die Anwendbarkeit des Gesetzes (§ 7 des Entwurfs). Hierdurch wird auf sichere Staatseinnahmen – nicht zuletzt auch infolge der sog. Bankenverfahren – verzichtet. Darüber hinaus können künftige Außenprüfungen durch Abgabe einer Erklärung nach Prüfungsbeginn ins Leere laufen.
- Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verwendungsbeschränkung (Art. 1, § 13), wonach Daten nur auf Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden übermittelt und dann nicht einmal zu Beweis Zwecken verwertet werden dürfen, steht im krassen Gegensatz zu den Bemühungen, Schwarzarbeit, Geldwäsche und organisierte

Kriminalität effektiver zu bekämpfen. Vielmehr birgt die Regelung die Gefahr, dass insbesondere Schwerstkriminelle (Drogenhandel, Kinderpornographie und sonstige organisierte Kriminalität) sich der staatlichen Geldwäsche bedienen.

[= nur In]

- [- Zudem sollen unter die Strafbefreiung auch die qualifizierten Begehungsformen der banden- und gewerbsmäßigen Steuerhinterziehung nach § 370a AO fallen (Art. 1, § 1 Abs. 1). Der Verzicht auf eine Strafverfolgung in diesem oft bereits im Vorfeld der Organisierten Kriminalität angesiedelten bzw. diesem bereits zuzurechnenden Bereich ist bereits an sich ein kriminalpolitisch bedenkliches Signal und nicht hinnehmbar. Das Zusammenspiel von Strafbefreiung für die banden- und gewerbsmäßige Steuerhinterziehung mit der weitreichenden Verwendungsbeschränkung auch für andere Strafverfahren (Art. 1, § 13) stellt zudem insbesondere der Organisierten Kriminalität geradezu eine staatlich geduldete Form der Geldwäsche zur Verfügung.]

- Durch den Verzicht auf weiterführende Angaben im Rahmen der Nacherklärung ist der Gesetzentwurf nicht vollziehbar.

Eine Zuordnung nacherklärter Einnahmen zu bestimmten Steuerarten oder Veranlagungszeiträumen ist der Finanzverwaltung mangels des Erfordernisses spezifischer Angaben nicht möglich.

Dementsprechend eröffnet der Entwurf dem Steuerhinterzieher die Möglichkeit, bei einer (unvollständigen) Nacherklärung diese beliebig zu verwenden, um eine Nachversteuerung/Bestrafung wegen ganz anderer unrichtiger Angaben zu vermeiden.

c) Haushaltsrisiken:

Abgesehen davon, dass erwartete Haushaltsmehreinnahmen isoliert betrachtet eine Amnestie nicht rechtfertigen können, birgt der Gesetzentwurf erhebliche Haushaltsrisiken für das Jahr 2004, aber auch für folgende Haushaltsjahre:

- Ohne Verbindung der Amnestie mit einer Abgeltungssteuer ist es schwer vorstellbar, dass ein Steuerpflichtiger, der bisher seine ausländischen Kapitalerträge gegenüber dem Finanzamt nicht erklärt hat, die Amnestie in Anspruch nimmt, wenn er in Zukunft diese Kapitalerträge mit seinem – i. d. R. hohen – individuellen Einkommensteuersatz versteuern muss. Hinzu kommt, dass es bisher der Bundesregierung noch nicht gelungen ist, die Diskussion um ein mögliches Wiederaufleben der Vermögensteuer endgültig und glaubhaft zu beenden. Eine formelle Aufhebung des Vermögensteuergesetzes wäre in diesem Zusammenhang eine wirkungsvolle – weil vertrauensbildende – Maßnahme.
- Selbst für den umfassenden Amnestieentwurf der Bundesregierung bezweifelt der Bundesrat, dass die von der Bundesregierung eingeplanten Mehreinnahmen von insgesamt fünf Milliarden Euro erzielbar sind.
- Wegen der fehlenden Zuordenbarkeit der nacherklärten Einnahmen

wird die Tätigkeit der Prüfungsdienste über Jahre hinaus erschwert mit der Folge, dass auch in späteren Haushaltsjahren Mindereinnahmen drohen. (Strafrechtliche und steuerliche Folgen aus Prüfungsfeststellungen können erst gezogen werden, wenn die Summe der nachgewiesenen Verkürzungen höher ist als der nachgemeldete Betrag.)

2. Zu Artikel 1 (§ 13 StraBEG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren nach Lösungen zu suchen, mit denen die in § 13 StraBEG-E vorgesehene Verwendungsbeschränkung dem verfassungsmäßig verankerten Gebot einer effektiven Strafverfolgung Rechnung tragen kann.

Begründung:

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 StraBEG-E sollen ohne Einwilligung des Betroffenen Daten im Sinne von § 13 Abs. 1 StraBEG-E den Staatsanwaltschaften und Gerichten nur für Strafverfahren übermittelt werden können, die wegen eines Verbrechens oder wegen eines vorsätzlichen Vergehens geführt werden, das im Höchstmaß mit mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe bedroht ist. Schon durch diese Regelung wird der Kreis von Strafverfahren, für welche die Daten verwendet werden könnten, eingeschränkt.

Darüber hinaus wirft § 13 StraBEG-E insbesondere folgende Probleme auf, die zu einer nicht hinnehmbaren Behinderung der effektiven Strafverfolgung führen:

- So führt § 13 Abs. 2 Satz 2 StraBEG-E zu dem nicht akzeptablen Ergebnis, dass selbst dann, wenn aus der strafbefreienden Erklärung schwerste Straftaten hervorgehen, ohne Ersuchen der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts keine Mitteilung erfolgen könnte. Wenn somit aus einer strafbefreienden Erklärung Anhaltspunkte etwa für eine Straftat nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz (z.B. wegen Waffenschmuggels in ein Krisengebiet) oder für Straftaten im Korruptionsbereich (etwa wegen organisierter Bestechung von Amtsträgern) hervorgehen würden, würde § 13 Abs. 2 Satz 2 StraBEG-E dennoch eine von Amts wegen erfolgende Mitteilung dieser Daten an die Staatsanwaltschaft oder das Gericht verhindern. Insoweit ergeben sich auch Verwerfungen zum Steuergeheimnis gemäß den §§ 30 ff. AO. Im Interesse einer einheitlichen und kohärenten Regelung wäre es deshalb vorzugswürdig, in § 13 StraBEG-E Regelungen etwa entsprechend § 30 Abs. 4 AO aufzunehmen oder auf diese Vorschrift zu verweisen.
- Völlig ungewöhnlich und im Ergebnis inakzeptabel ist auch die Regelung in § 13 Abs. 2 Satz 2 StraBEG-E, wonach eine Datenübermittlung nicht zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens führen darf. Unklar ist schon,

ob ein bereits eingeleitetes Ermittlungsverfahren überhaupt dieselbe Tat betreffen muss oder ob irgendein eingeleitetes Ermittlungsverfahren gegen den Erklärenden bereits die Verwendung der Daten ermöglicht. Es ist zudem nicht einzusehen, warum insbesondere auch bei schwersten Straftaten - unabhängig von der Frage einer Verwertung der übermittelten Daten zu Beweis Zwecken - diese Daten nicht zumindest Grundlage für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens sein können: Dies gilt insbesondere, soweit es um Ermittlungsverfahren gegen Dritte geht, da das in § 13 Abs. 2 Satz 3 StraBEG-E geregelte Beweisverwertungsverbot für Dritte gerade nicht gilt, nach § 13 Abs. 2 Satz 2 StraBEG-E aber die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen solche Dritte auf Grund der übermittelten Daten dennoch nicht möglich wäre.

- Das Beweisverwertungsverbot in § 13 Abs. 2 Satz 3 StraBEG-E geht insofern zu weit, als gegen den Erklärenden selbst bei schwersten Straftaten die Angaben aus seiner Erklärung nicht verwertet werden dürften. Damit birgt die Regelung die Gefahr, dass die strafbefreiende Erklärung von Straftätern ganz bewusst dazu eingesetzt würde, Beweismittel für schwerwiegende sonstige Straftaten zu sperren. Dies könnte etwa zu dem nicht sinnvoll begründbaren Ergebnis führen, dass eine strafbefreiende Erklärung hinsichtlich einer Straffreiheit wegen eines vergleichsweise leichten Steuerdelikts zugleich ein Beweisverwertungsverbot für einen Verstoß gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz nach sich zieht.
- Unklar ist auch, in welchem Umfang § 13 Abs. 2 Satz 3 StraBEG-E Daten schützen soll. Die elektronische Datenverarbeitung macht es möglich, in eine strafbefreiende Erklärung Unterlagen oder Erklärungen im Umfang von etlichen hundert Seiten - etwa aus der Buchhaltung des Erklärenden - einzukopieren. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die bei dem Erklärenden vorhandenen Originalunterlagen damit nicht mehr - etwa nach einer Hausdurchsuchung - zu Beweis Zwecken verwendet werden dürfen. Eine Klarstellung, was genau unter geschützten Daten zu verstehen ist, ist vor diesem Hintergrund unumgänglich.
- Nicht hinnehmbar ist letztlich auch die Ungleichbehandlung, die bei der Tatbeteiligung mehrerer Personen dadurch eintreten würde, dass § 13 Abs. 2 Satz 3 StraBEG-E eine Verwertung zulasten des Erklärenden verbietet, andererseits eine Verwertung zulasten anderer Tatbeteiligter ermöglicht. Gerade im Bereich schwerster Straftaten wäre die Folge, dass der Erklärende insgesamt straffrei ausgeht, andere Tatbeteiligte aber möglicherweise zu langjährigen Haftstrafen verurteilt werden. Dies ist auch unter Berücksichtigung des Schutzzwecks von § 13 StraBEG-E nicht begründbar.

Insgesamt ist deshalb die Verwendungsbeschränkung des § 13 StraBEG-E viel zu weit und korrekturbedürftig.

Wi
entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1

3. Zu Artikel 2 (Änderung der AO)

Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung:

Die Bereitstellung entsprechender Daten für die Finanzbehörden stellt einen wesentlichen Eingriff in die Rechtsposition unbescholtener Bürger dar. Die Privatsphäre der Kontoinhaber muss gesichert bleiben, solange kein Anfangsverdacht für eine Straftat besteht. Es ist die Verhältnismäßigkeit der Mittel beim Speichern von Daten zu wahren. Abzulehnen ist eine Datenabfrage, die keinen ausreichenden strafprozessualen und datenschutzrechtlichen Kontrollmechanismen unterliegt.

Die Regelung in § 24c KWG wurde mit der Bekämpfung des Terrorismus begründet. Dem stehen die Gefahren durch fehlende Steuerehrlichkeit nicht gleich. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit sollten die Finanzbehörden somit grundsätzlich keinen Zugriff auf die Daten erhalten. Das bestehende Auskunftsrecht nach § 24c Abs. 3 Nr. 2 KWG zu Gunsten der Strafverfolgungsbehörden ist weitgehend genug.

Zu bedenken ist auch, dass durch das Recht des Datenabgleichs die Gefahr der Steuerflucht noch verstärkt werden kann, so dass weitere volkswirtschaftliche Nachteile bewirkt würden.