

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Harald Koch, Richard Pitterle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/1130 –**

Schlussfolgerungen der Bundesregierung aus der kritischen Diskussion über die strafbefreiende Selbstanzeige nach § 371 der Abgabenordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Instrument der strafbefreienden Selbstanzeige nach § 371 der Abgabenordnung (AO) wurde in der Presse und Öffentlichkeit intensiv diskutiert. So stellt das Politbarometer vom 26. Februar 2010 eine repräsentative Umfrage dar, wonach 59 Prozent der Befragten die Straffreiheit für Steuerhinterzieher, die sich selbst anzeigen, ablehnen. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller plädierte für eine Strafverfolgung von Steuerhinterziehern auch dann, wenn sie sich selbst anzeigen. Der Finanzminister Baden-Württembergs, Willi Stächele, äußerte sich ähnlich und regte eine gründliche Prüfung der strafbefreienden Selbstanzeige an. So dürfe die Strafbefreiung aufgrund wirksamer Selbstanzeige kein Freifahrtschein sein. Diese Befunde zeigen, dass das Instrument der strafbefreienden Selbstanzeige zunehmend kritisch bewertet wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Schlussfolgerungen die Regierung aus der aktuellen Diskussion zieht.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die „strafbefreiende Selbstanzeige“ ist der verfassungsrechtlich anerkannte Weg zurück in die Steuerehrlichkeit. Den Regelungen der strafbefreienden Selbstanzeige nach § 371 AO liegen dabei fiskal- und kriminalpolitische Zielsetzungen zu Grunde: Aus fiskalpolitischer Sicht ist § 371 AO ein Instrument zur „Erschließung bisher verheimlichter Steuerquellen“. Dem an einer Steuerhinterziehung Beteiligten soll mit der in Aussicht gestellten Straffreiheit ein attraktiver Anreiz zur Berichtigung vormals unzutreffender oder unvollständiger Angaben gegeben werden, um im Interesse des Fiskus eine diesem bislang verborgene und ohne die Berichtigung möglicherweise auch künftig unentdeckt bleibende Steuerquelle zu erschließen. Daneben kommt in § 371 AO auch das strafrechtliche Prinzip zum Ausdruck, dass eine „tätige Reue“ – mit dem die Wirkungen einer Tat rückgängig gemacht werden – dem Täter zu Gute kommen soll. Änderungen in Bezug auf § 371 AO müssten daher sowohl auf die fiskalpolitischen als auch auf die kriminalpolitischen Belange abgestimmt werden.

1. Seit wann existiert die Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige nach § 371 AO, und welche Intention hatte der Gesetzgeber mit der Einführung dieser Norm verfolgt?

Die Vorschrift stimmt im Wesentlichen mit § 395 der Reichsabgabenordnung überein. Ähnliche Regelungen gab es schon vor der vorletzten Jahrhundertwende in Landessteuergesetzen, die wiederum Vorbild waren für entsprechende reichsgesetzliche Bestimmungen. Der Zweck der Vorschrift lag in der Erschließung unbekannter Steuerquellen.

2. In welchen weiteren OECD-Staaten existiert ein ähnliches Instrument, und wie ist dies dort ausgestaltet?

Auskünfte über ausländisches Recht sind nur eingeschränkt und unter Vorbehalt möglich.

Nach gegenwärtigem vorläufigem Kenntnisstand der Bundesregierung gibt es Rechtsvorschriften, die im Fall einer vor Entdeckung durch die Steuerbehörden vorgenommenen freiwilligen Nacherklärung von in der Steuererklärung verschwiegenen Einkünften Vergünstigungen im Bereich der Sanktionen (z. B. Entfallen oder Reduzierung von Geldbuße, Geldstrafe oder Haft) und/oder steuerlichen Nebenleistungen (Reduzierung von Zinsen oder Reduzierung oder Entfallen von Strafzuschlägen) vorsehen, derzeit offenbar in folgenden anderen OECD-Mitgliedstaaten:

Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn und USA.

Dabei ist die Anwendung derartiger Vorschriften offenbar nur in zwei Staaten (Frankreich und USA) auf besondere Programme beschränkt, während sie in den übrigen Staaten auch Teil des allgemeinen Steuerrechts bzw. Steuerstrafrechts sind und damit dauerhaft Anwendung finden. In der Schweiz werden Vergünstigungen offenbar nur bei erstmaliger Selbstanzeige gewährt.

3. Welche weiteren Rechtsnormen existieren in anderen Gesetzen, in denen ein kriminelles Handeln durch Selbstanzeige zu Straffreiheit führt?

Der allgemeine Rechtsgedanke, dass zunächst begangenes Unrecht infolge anschließend geleisteter Wiedergutmachung nicht mehr strafwürdig erscheint, steht hinter den zahlreichen Privilegierungen der tätigen Reue durch das Strafrecht (vgl. z. B. § 261 Absatz 9, § 264 Absatz 3, § 265b Absatz 2, § 298 Absatz 3 des Strafgesetzbuchs).

4. Welches Ziel hat die Bundesregierung mit der am 26. Februar 2010 durchgeführten Online-Umfrage (Newsletter des Bundesministeriums der Finanzen – BMF – vom 26. Februar 2010) zur strafbefreienden Selbstanzeige verfolgt, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus dem Ergebnis der Befragung (bitte mit Begründung)?

Ziel des Bundesministeriums der Finanzen ist es, auch über seinen Internetauftritt Bürgerinnen und Bürger in den politischen Willensbildungsprozess einzubeziehen und politisches Handeln transparent und verständlich zu machen. Dazu müssen Inhalte interessant und ansprechend gestaltet und die eher komplexen Themen der Finanz-, Steuer- und Haushaltspolitik verständlich aufbereitet werden. Über das Dialogangebot „Voting“ auf der Website des Bundesfinanzminis-

teriums können Bürgerinnen und Bürger zu aktuellen Themen des BMF unbürokratisch und rasch auch Stellung nehmen.

Die „Online-Umfrage“ zur strafbefreienden Selbstanzeige war in die medial geführte Debatte um den Ankauf und die Verwertung der Bankdaten der sogenannten Steuer-CD aus der Schweiz eingebettet. Ein Teilaspekt der Diskussion war die rechtliche Behandlung der im Zuge des Datenerwerbs zunehmenden Selbstanzeigen.

Das „Voting“ beschäftigte sich mit den Folgen der Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen im Besteuerungsverfahren in Abgrenzung zum Steuerstrafverfahren. Insoweit war das „Voting“ dem Ziel des Bundesfinanzministeriums geschuldet, komplexe Sachverhalte der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Von dem Abstimmungsangebot wurde in der Zeit vom 26. Februar bis zum 3. März 2010 über 11 000-mal Gebrauch gemacht. Gemessen an den täglichen Nutzerzahlen der Website ein vergleichsweise hoher Wert. Ein Beleg dafür, dass die thematische Aufbereitung und Darstellung die Besucher der Website des Bundesfinanzministeriums erreicht hat.

Eine wissenschaftlich belastbare Aussage lässt sich aus den erhobenen und auf der Website des Bundesfinanzministeriums veröffentlichten Daten allerdings nicht ableiten, da das „Voting“ Teil der Öffentlichkeitsarbeit und keine repräsentative Umfrage ist.

5. Aus welchen Gründen wurde die Möglichkeit zur Stimmabgabe bei der Online-Umfrage bereits nach wenigen Tagen wieder eingestellt?

Mit dem „Voting“ werden immer nur die gerade aktuell diskutierten politischen Themen erfasst. Bei den dafür ausgewählten Themen wird in jedem Fall die Möglichkeit der Stimmabgabe nur für einen kurzen und von Anfang an befristeten Zeitraum eingeräumt, weil in der aktuellen Situation der breite Informations- und Diskussionsbedarf am höchsten ist.

6. Erachtet die Bundesregierung die Art der Durchführung der Online-Umfrage als sachgerecht und objektiv, angesichts der Wertungen, die in den Antworten vorgegeben sind, wonach die Antwort Ja (Straffreiheit und Selbstanzeige sind sinnvoll) kausal mit Steuermehreinnahmen und die Antwort Nein (Straffreiheit und Selbstanzeige ist nicht sinnvoll) mit Steuermindereinnahmen verbunden werden (bitte mit Begründung)?

Auf die Antworten zu den Fragen 4 und 5 wird verwiesen.

7. Auf welche wissenschaftlichen Publikationen stützt die Bundesregierung ihre Begründung in der Online-Umfrage, wonach bei Wegfall des Instrumentes einer strafbefreienden Selbstanzeige dem Staat „sowohl die Aufklärung vieler Steuerdelikte als auch die Einnahme der hinterzogenen Steuern unmöglich gemacht wird“, und auf welches Volumen beziffert die Bundesregierung entsprechende Mindereinnahmen?

Steuerlich relevante Informationen, die gezielt und bewusst mit krimineller Energie oft über Jahrzehnte dem Fiskus verheimlicht worden sind, können ohne Mithilfe der Beteiligten nicht aufgeklärt werden – erst recht nicht, wenn es sich um grenzüberschreitende Sachverhalte handelt. Ohne die Offenbarung der Täter hätten die Steuerbeamten auch keine Ermittlungsansätze gegenüber Helfern und Mittätern. Eine Abschaffung der strafbefreienden Selbstanzeige nimmt den

Finanzbehörden daher im Ergebnis Ermittlungsmöglichkeiten und verringert das Steueraufkommen, denn Sachverhalte werden nicht mehr offenbart und damit Steuergelder nicht mehr eingenommen. Die Täter bleiben unerkannt, d. h., sie bleiben straffrei und behalten hinterzogenes Vermögen.

Die Höhe der durch Abschaffung der strafbefreienden Selbstanzeige etwaig entstehenden Mindereinnahmen lassen sich nicht quantifizieren, da der Bundesregierung das Volumen der Ausfälle für den Staatshaushalt verursacht durch Steuerhinterziehung in ihrer Gesamtheit nicht bekannt ist.

8. Wird nach Ansicht der Bundesregierung die Gleichmäßigkeit der Besteuerung eher von der Möglichkeit zur strafbefreienden Selbstanzeige oder eher von der gezielten Bekämpfung der Steuerhinterziehung hergestellt (bitte mit Begründung)?

Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Inland kann gerade bei grenzüberschreitenden Sachverhalten durch die Vereinbarung eines wirkungsvollen Informationsaustausches mit anderen Staaten sichergestellt werden. Deutschland will die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung verstärken. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist es, die internationale Zusammenarbeit so zu gestalten, dass sich die Staaten bei der Besteuerung mindestens auf der Grundlage des OECD-Standards zu Transparenz und effektivem Informationstausch unterstützen. Mit dem Erreichen dieser Ziele könnte das Instrument der strafbefreienden Selbstanzeige dann eher eine ergänzende Funktion bei der konsequenten Bekämpfung der Steuerhinterziehung haben.

9. Haben für die Bundesregierung bei Gerechtigkeitsfragen fiskalische Auswirkungen generell den Vorrang gegenüber der Anwendung einer einheitlichen Rechtsordnung, und wenn nein, wie ist dann die Aussage vom Bundesminister der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble (Homepage des BMF, „Straffrei durch Selbstanzeige“ vom 26. Februar 2010), zu verstehen, wonach der staatliche Anspruch an der Verfolgung einer Straftat hinter fiskalischen Interessen zurücksteht (bitte mit Begründung)?

In der Aussage liegt kein Widerspruch. Das Steuerrecht verfolgt den Zweck der Erhebung von Einnahmen für Gemeinwohlzwecke. § 371 AO ist ein Instrument zur Erschließung unbekannter Steuerquellen und erfährt hieraus seine Rechtfertigung. § 371 AO dient damit auch der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

10. Wie viele strafbefreiende Selbstanzeigen wurden in den Jahren 2004 bis 2009 erstattet (bitte aufgliedert nach Jahr, Bundesland und Steuerart)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

11. Wie viele Fälle wurden in den Jahren 2004 bis 2009 bereits abgeschlossen, in denen eine strafbefreiende Selbstanzeige erfolgte (bitte aufgliedert nach Jahr, Bundesland und Steuerart)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

12. Welche steuerlichen Mehreinnahmen und Zinszahlungen wurden durch die abgeschlossenen Fälle in den Jahren 2004 bis 2009 erzielt (bitte aufgegliedert nach Jahr, Bundesland und Steuerart)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

13. Bei wie vielen Selbstanzeigen trat in den Jahren 2004 bis 2009 infolge des § 371 Absatz 2 AO keine Straffreiheit ein (bitte aufgegliedert nach Jahr, Bundesland und Steuerart)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

14. Wie schätzt die Bundesregierung die Auswirkungen der derzeitigen Regelung nach § 371 Absatz 1 AO hinsichtlich der Abschreckung auf potenzielle Steuersünder und der Steuermoral ein (bitte mit Begründung)?

Dem Steuerschuldner wird steuerrechtlich und strafrechtlich abverlangt, den Finanzbehörden Beweismittel für seine eigene Inanspruchnahme frei Haus zu liefern, denn die Steuerpflichtigen sind gehalten, den Sachverhalt korrekt und zutreffend zu erklären. Wer nach Begehung einer Steuerhinterziehung seiner Steuerpflicht genügen will, muss sich also gegenüber der Steuerverwaltung einer Straftat „verdächtigen“. Wer beispielsweise ein Guthaben, das er auf einem ausländischen Konto versteckt hatte, nunmehr angibt, veranlasst das Finanzamt zu der Frage, woher er dieses Vermögen auf einmal hat. Mit der Selbstanzeige soll dem Täter selbst nach einer vollendeten Steuerhinterziehung noch die Möglichkeit gegeben werden, seinen steuerlichen Verpflichtungen nachzukommen.

15. Plant die Bundesregierung eine Änderung von § 371 Absatz 1 AO (bitte mit Begründung)?

Sinn und Zweck des Instruments der Selbstanzeige ist, dem an einer Steuerhinterziehung Beteiligten mit der in Aussicht gestellten Straffreiheit einen Anreiz zu geben, steuerehrlich zu werden. Ziel der Bundesregierung ist, dieses Instrument zu erhalten, aber dort, wo die Selbstanzeige mit krimineller Energie von Anfang an bereits in die Steuerhinterziehungsplanung mit einbezogen wird, Schranken zu definieren. Änderungen der Voraussetzungen der strafbefreienden Selbstanzeige bedürfen allerdings einer sorgfältigen Prüfung und Abwägung auch im Detail, da diese Erkenntnisquelle für weitere Ermittlungsansätze nicht zum Versiegen gebracht werden soll.

