

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit – Drucksache 15/1521 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 791. Sitzung am 26. September 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

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) Junktum 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 gesetzestreuem 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 so genannten Bankenverfahren – verzichtet. Darüber hinaus können künftige Außenprüfungen durch Abgabe einer Erklärung nach Prüfungsbeginn ins Leere laufen.
- Die im Gesetzentwurf vorgesehene Verwendungsbeschränkung (Artikel 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.
- Zudem sollen unter die Strafbefreiung auch die qualifizierten Begehungsformen der banden- und gewerbsmäßigen Steuerhinterziehung nach § 370a AO fallen (Artikel 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 (Artikel 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 Kapital-

erträge 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 Mrd. 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.)

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit wie folgt:

Die vom Bundesrat gegen den Gesetzentwurf erhobenen Bedenken, insbesondere hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit und der Haushaltsrisiken, werden von der Bundesregierung nicht geteilt. Die hierfür genannten Gründe sind nicht überzeugend.

Die Befürchtung des Bundesrates, durch die „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ würden im Ergebnis auch andere nichtsteuerliche Delikte wie z. B. Geldwäsche und organisierte Kriminalität amnestiert, ist unbegründet. Die geltenden gesetzlichen Regelungen des Geldwäschegesetzes und der Abgabenordnung (§ 31b AO) bleiben durch das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit unberührt. Die Verfolgung und Ahndung derartiger Delikte wird durch die „Brücke in die Steuerehrlichkeit“ nicht eingeschränkt.

Die Bundesregierung ist weiterhin der Auffassung, dass der von ihr vorgelegte Gesetzentwurf in seiner Gesamtheit einen deutlichen und nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung der Steuerehrlichkeit darstellt. In ausgewogener Kombination werden einerseits den bisher Steuerunehrlichen attraktive Bedingungen zur freiwilligen Rückkehr in die Steuerehrlichkeit geboten, andererseits die Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden wesentlich verbessert.

Die Bundesregierung ist jedoch für Veränderungsvorschläge im weiteren Gesetzgebungsverfahren einschließlich einem eventuellen Vermittlungsverfahren grundsätzlich offen und strebt eine Einigung mit dem Bundesrat an.