



## **Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.**

---

10117 Berlin, Französische Str. 9 -12, ☎ 030 / 25 93 96 0

### **Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktionen – zur Frage der Bekämpfung der Steuerhinterziehung; BT-Drucksachen 17/1755; 17/1411; 17/1149 und 17/1765**

---

#### **Allgemeines**

Nachdem erst im vergangenen Jahr mit dem „Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz“ ein Versuch unternommen wurde, vor allem die grenzüberschreitende Steuerhinterziehung einzuschränken, besteht nach Auffassung der Politik nun weiterer Nachbesserungsbedarf. Der Bund der Steuerzahler (BdSt) warnt allerdings davor, erneut kurzfristig ein Gesetz mit unbestimmter Wirkung zu erlassen, das dann im Jahresrhythmus Änderungen erfährt. Gleichwohl unterstützt der BdSt das Ansinnen, die mit krimineller Energie betriebene Steuerhinterziehung zu verfolgen. Steuerhinterzieher schaden der Allgemeinheit. Letztlich müssen die ehrlichen Steuerzahler für diese Steuerausfälle aufkommen; sie müssen die Steuern zusätzlich zahlen, die die Steuerhinterzieher dem Staat vorenthalten. Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt und muss mit den Mitteln des Rechtsstaates bekämpft werden.

Dabei dürfen einzelne Vorfälle jedoch nicht zum Anlass genommen werden, sämtliche Steuerzahler unter den Generalverdacht der Steuerhinterziehung zu stellen. Insoweit verfolgt der Bund der Steuerzahler mit Sorge einige Vorschläge, die Geschäftsbeziehungen mit ausländischen Staaten erheblich erschweren. Außer Frage steht dennoch die Tatsache, dass konsequente Maßnahmen erforderlich sind, um einen effektiven und gleichmäßigen Steuervollzug zu gewährleisten.

Die beste Möglichkeit zur Verhinderung von Steuerstraftaten sieht der BdSt immer noch in der Vereinfachung des Steuerrechts. Ein einfaches und gerechtes Steuersystem mit niedriger Belastungswirkung ist am besten geeignet, die Steuermoral der Bürgerinnen und Bürger zu stärken und gleichzeitig die Kontrollen für die Finanzverwaltung zu erleichtern.

## **Die Vorschläge im Einzelnen:**

### **Neuregelung der strafbefreienden Selbstanzeige**

*Die Fraktion der SPD schlägt eine Abschaffung der strafbefreienden Selbstanzeige bei Taten nach § 370 AO (Steuerhinterziehung) vor. Würden die Steuern leichtfertig im Sinne des § 378 AO verkürzt, so soll hingegen eine Selbstanzeige weiterhin dazu führen, dass eine Geldbuße nicht festgesetzt wird. Nach Ansicht der Fraktionen der CDU/CSU und FDP sollte geprüft werden, ob Verschärfungen der bestehenden Regelungen zur strafbefreienden Selbstanzeige genügen, um Missbrauchsfälle einzugrenzen. An diesen Vorschlag knüpfen auch die Empfehlungen des Bundesrates an. Danach soll eine Selbstanzeige – mit einigen Einschränkungen – weiterhin möglich sein.*

Gemäß § 371 AO können Steuerzahler, die den Finanzbehörden Steuergelder vorenthalten haben, durch eine Selbstanzeige in die Steuerehrlichkeit zurückkehren, solange die Tat noch nicht entdeckt ist. Dabei sind die Steuern zzgl. 6 Prozent p.a. nachzuzahlen. Die Vorschrift beruht vor allem auf fiskalischen Erwägungen; sie gewährt Straffreiheit nicht als Belohnung für die bessere Einsicht, sondern als Anreiz zur Aufdeckung bisher verschlossener Steuerquellen.

### **Einschränkung der strafbefreienden Selbstanzeige?**

Ohne die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige müsste der Steuerzahler befürchten, dass bei Nachmeldung seiner Einnahmen umgehend ein Straf- oder Bußgeldverfahren gegen ihn eingeleitet wird. Die Aussicht auf eine strafrechtliche Verfolgung dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die Steuerzahler von einer Nachmeldung gänzlich absehen und damit dem Fiskus letztlich noch mehr Einnahmen entgingen. Vor allem die Steuerzahler, die möglicherweise Einnahmen in der Vergangenheit verschwiegen haben, nunmehr aber ihren steuerlichen Pflichten korrekt nachkommen möchten und entsprechende Einnahmen erklären, müssen damit rechnen, dass die Finanzverwaltung die Einnahmequellen auch in der Vergangenheit entdeckt und diesbezüglich ein Strafverfahren einleitet. Kommt der Steuerzahler in diesen Fällen also seinen Steuerpflichten nach, wäre er zugleich mittelbar gezwungen, sich für die zurückliegenden Veranlagungszeiträume selbst der Steuerhinterziehung zu bezichtigen, weil er die hinterzogenen Steuern nicht mehr strafbefreiend nachmelden kann. Die strafbefreiende Selbstanzeige stellt insoweit auch eine Ausprägung des Nemo-tenetur-Grundsatzes dar. Danach kann niemand gezwungen werden, sich selbst zu belasten (§ 393 Abs. 1 S. 2 AO).

**Der BdSt begrüßt daher den Vorschlag des Bundesrates**, an der Selbstanzeige festzuhalten. Dem Vorschlag der SPD-Fraktion, die Straffreiheit ausschließlich auf Fälle des § 378 AO zu begrenzen, sollte hingegen nicht gefolgt werden. Es wäre nicht auszuschließen, dass die Steu-

erpflichtigen dann gänzlich von einer Selbstanzeige absehen, weil sie im Voraus nicht einschätzen können, ob ein Fall des § 370 AO vorliegt, und damit keine strafbefreiende Selbstanzeige möglich ist, oder ein Fall des § 378 AO, bei dem die Selbstanzeige strafbefreiende Wirkung hätte. Zudem würde eine solche Regelung vor allem zu einer höheren Belastung der Finanzgerichte führen. Letztlich müssten nämlich die Gerichte klären, ob eine Steuerhinterziehung oder eine leichtfertige Steuerverkürzung vorliegt und damit entscheiden, ob eine strafbefreiende Selbstanzeige wirksam erstattet werden konnte.

Gleichwohl ist deutlich zu machen, dass Steuerhinterziehung kein Kavaliersdelikt ist. Die Rückkehr zur Steuerehrlichkeit ist daher nur zu honorieren, wenn der Täter freiwillig und vollständig von der Tat zurücktritt. Nutzt der Steuerpflichtige die „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ nur weil er ein erhebliches Entdeckungsrisiko fürchtet, ist seine Entscheidung nicht mehr selbstbestimmt. In diesen Fällen wäre eine Versagung der strafbefreienden Selbstanzeige gerechtfertigt.

#### Anforderungen an die strafbefreiende Selbstanzeige, § 371 Abs. 2 AO-E

*Die Antrag der CDU/CSU und FPD-Fraktion und auch die Empfehlung des Bundesrates zum JStG 2010 sehen vor, eine strafbefreiende Selbstanzeige nur noch unter strengeren Voraussetzungen zuzulassen. Danach soll eine Teilselbstanzeige nicht mehr genügen, ebenso soll eine strafbefreiende Berichtigung nicht mehr möglich sein, wenn eine Prüfungsanordnung abgesendet wurde.*

Die Voraussetzungen, wann eine Selbstanzeige mit strafbefreiender Wirkung abgegeben werden kann, sind in § 371 Abs. 1 AO geregelt. Dabei wurden die Voraussetzungen von der Rechtsprechung in der Vergangenheit zunehmend konkretisiert. So stellte der Bundesgerichtshof in einer jüngeren Entscheidung fest, dass eine Teilselbstanzeige den Anforderungen der strafbefreienden Selbstanzeige nicht gerecht wird (BGH, Beschluss vom 20. Mai 2010 – 1 StR 577/09). In Anlehnung an diese Rechtsprechung ist es vertretbar, die Straffreiheit bei einer Teilselbstanzeige zu versagen.

Nach der Neufassung des § 371 Abs. 2 Nr. 1 AO-E soll eine strafbefreiende Selbstanzeige ausgeschlossen sein, wenn eine Prüfungsanordnung versandt wurde. Damit soll die Vorschrift an die Prüfungsrealität angepasst werden. In der Praxis werden Prüfungen zunehmend elektronisch durchgeführt, daher ist ein „Erscheinen“ des Prüfers beim Steuerpflichtigen häufig nicht mehr notwendig. Grundsätzlich begrüßt der BdSt die Anpassung von Verfahrensvorschriften an aktuelle Entwicklungen. Gleichwohl geben wir zu bedenken, dass die Verlagerung des Abschlusszeitpunktes für eine strafbefreiende Selbstanzeige insbesondere für kleine Unternehmen problematisch sein könnte. Häufig fertigen diese Unternehmer ihre Steuererklärung nämlich

ohne Mitwirkung eines Steuerberaters oder Rechtsanwaltes an. Erst nachdem eine Prüfungsanordnung zugestellt wurde, suchen die betroffenen Unternehmer einen Berater auf. Vielfach wird dann erst in der Phase zwischen Prüfungsanordnung und tatsächlicher Betriebsprüfung der steuerliche Sachverhalt überprüft und ggf. Fehler festgestellt. Eine strafbefreiende Berichtigung wäre nach den Empfehlungen des Bundesrates zum JStG 2010 dann jedoch nicht mehr möglich. Damit würden insbesondere kleine Unternehmen durch eine solche Regelung benachteiligt.

Zudem geht die bisherige Rechtsprechung davon aus, dass die strafbefreiende Selbstanzeige nicht schon bei einem bloßen Tatverdacht ausgeschlossen sei. Ein Anfangsverdacht reicht für die Entdeckung der Tat nicht aus, so der Bundesgerichtshof (BGH, NStZ 1983, 415). Die Anordnung einer turnusmäßigen Betriebsprüfung, die auch ohne einen Verdacht auf eine strafbare Handlung vorgenommen wird, wäre der Rechtsprechung zufolge nicht geeignet, die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige aufzuheben. Im Ergebnis könnten Prüfungsanordnungen von der Finanzverwaltung nämlich dazu genutzt werden, den Steuerzahlern die Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige abzuschneiden – und zwar ohne selbst zur erforderlichen Aufklärung anzusetzen. Daher sollte geprüft werden, ob die Neuregelung zu § 371 Abs. 2 AO-E in dieser engen Form notwendig und geboten ist.

#### Wirtschaftlicher Vorteil

*Vielfach wird gefordert, dass dem Steuerhinterzieher kein wirtschaftlicher Vorteil aus der Hinterziehung verbleiben darf. Gegenwärtig werden die wirtschaftlichen Vorteile – verschuldensunabhängig – mit einem Zinssatz von sechs Prozent p.a. abgeschöpft. Letztlich werden damit einfache Steuernachzahlungen, Steuerstundungen und hinterzogene Steuern in Hinblick auf die Verzinsung gleichbehandelt. Dies kann beispielsweise dazu führen, dass derjenige, der zur Begleichung seiner Steuerforderungen einen Kredit aufnehmen muss, einen höheren Zinssatz an die Bank zahlen muss, als derjenige, welcher Steuern hinterzieht und bei Entdeckung lediglich sechs Prozent Zinsen zahlen muss. Das Finanzamt fungiert in diesen Fällen als „günstiger Darlehensgeber“.*

Möglicherweise wäre die Erhebung eines Zuschlags bei einer Steuerhinterziehung daher ein brauchbarer Ansatzpunkt, um die vorgenannten wirtschaftlichen Vorteile abzuschöpfen. Ein solcher „Strafzuschlag“ könnte dann neben die nachzuzahlenden Steuern und die bisher vom Gesetz angeordnete Verzinsung treten. Zu überlegen wäre, ob dieser Zuschlag progressiv ausgestaltet werden kann. Je schwerwiegender die Tat, desto höher könnte der Zuschlag sein. Denn regelmäßig ist auch der wirtschaftliche Vorteil – den der Steuerpflichtige bei einer Steuerhinterziehung in großem Ausmaß erlangt – größer, als bei einer Hinterziehung mit einer gerin-

gen Steuerverkürzung. Insbesondere birgt die Erhebung eines pauschalen Zuschlags die Gefahr, dass von einer Berichtigung ganz abgesehen wird, weil der Zuschlag unter Umständen höher ausfiele als die zu erwartende Geldstrafe bei Entdeckung der Tat.

### **Zentralisierung der Steuerverwaltung**

*Viele Bundestagsfraktionen schlagen für eine schnelle und effiziente Bekämpfung von Steuerhinterziehung die Einführung einer zentralen Steuerverwaltung vor.*

**Der BdSt lehnt die Initiative zur Einführung einer Bundessteuerverwaltung** als auch andere Vorschläge, Teile der Steuerverwaltung zu zentralisieren, **ab**. Natürlich muss der Staat den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine gerechte Steuererhebung nicht nur durch effektive Gesetze, sondern auch durch einen einheitlichen Steuervollzug entsprechen, dies kann aus Sicht des BdSt auch durch die Finanzverwaltungen der Länder gewährleistet werden. Die tatsächlichen Anforderungen, die gerade ein Massenverfahren stellt, können kaum durch eine große Bundessteuerverwaltung erbracht werden. Zu befürchten ist vielmehr, dass durch eine Zentralverwaltung zusätzliche Bürokratie entsteht, welche die zu erwartenden Synergieeffekte eines solchen Zentralorgans kaum auffangen wird. Neben den höheren Kosten dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufbau insbesondere zu längeren Bearbeitungszeiten in der Finanzverwaltung führen, da der Weg bis zu einer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung innerhalb der Finanzverwaltung verlängert wird. Die längere Bearbeitungsdauer geht dann vor allem zu Lasten der betroffenen Steuerzahler.

Zudem steht eine Bundessteuerverwaltung dem föderalen System der Bundesrepublik entgegen. Stattdessen sollten die Bemühungen der Länder verstärkt werden, zum Beispiel eine einheitliche EDV mit einheitlichen Standards und Statistiken aufzubauen und so eine leichtere Kooperation der Länder untereinander zu ermöglichen. Die Herausforderung an eine effiziente Steuerverwaltung kann daher nach Auffassung des BdSt besser von den Länderfinanzverwaltungen erbracht werden als von einer neuen „Mamutbehörde“.

### **Internationale Abkommen**

*Im Nachgang zum Gesetz zur Bekämpfung schädlicher Steuerpraktiken und Steuerhinterziehung (Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetz) wollen einige Fraktionen die Liste der als „unkooperativ“ geltenden Staaten wieder beleben und neu definieren. Werden die anderen Staaten diesen Anforderungen nicht gerecht, sollen Doppelbesteuerungsabkommen aufgekündigt werden oder auf Erträge aus Kapitalanlagen erhebliche Quellensteuern erhoben werden, so die Vorschläge.*

Der BdSt lehnt diese Vorschläge ab. Ob und inwieweit ein anderer Staat Amts- und Rechts-hilfe in Steuersachen leistet oder das OECD-Musterabkommen unterzeichnet, kann der ein-zelne Steuerzahler nicht beeinflussen. Hier ist vielmehr die Politik gefordert, über die Pflege bilateraler Beziehungen auch bei Steuersachverhalten mit Auslandsbezug zu einer gleich-mäßigen Steuererhebung zu gelangen. Bemühungen der USA haben bereits gezeigt, dass bislang unkooperative Länder durchaus bereit sind, Auskunftersuchen nachzukommen. Auch haben politische Anstrengungen Deutschlands und Frankreichs bereits Wirkung ge-zeigt. Einige Staaten, wie z.B. Liechtenstein, haben ihr Steuergeheimnis gelockert und Be-reitschaft zur besseren Zusammenarbeit gezeigt. Insoweit könnte eine Ausweitung und Überarbeitung der EU-Zinsrichtlinie erfolgversprechend sein. Vorschläge in die umgekehrte Richtung, wie etwa die Kündigung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen, weisen hingegen in die falsche Richtung. Hier würde das Versagen der Politik auf die einzelnen Steuerzahler abgewälzt werden, die dann zum Beispiel als Grenzgänger der Gefahr einer doppelten Inanspruchnahme ausgesetzt wären.

### **Kapitalverkehrsfreiheit**

*Vereinzelt wird vorgetragen, bestimmte Kapitalbewegungen in das Ausland einem Quellen-steuerabzug zu unterwerfen.*

**Der Bund der Steuerzahler lehnt diesen Vorschlag aus ordnungspolitischen Gründen ab.** Nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit können grundsätzlich nur Vermögenszuwächse der Besteuerung zugeführt werden. Eine Besteuerung der bloßen Kapitalbewegung ist daher aus diesem System heraus nicht denkbar und führte zu einer Vorauszahlung auf mutmaßli-che Gewinne. Jedoch ist ungewiss, ob die Vermögensverlagerung später auch zu Gewinnen führen wird.

Der BdSt verweist in diesem Zusammenhang auch auf Artikel 56 EG-Vertrag. Danach sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten. Die Kapitalverkehrsfreiheit umfasst die Über-tragung von Geld- und Sachleistungen – insbesondere zu Anlage- und Investitionszwecken.