



HESSISCHER LANDTAG

21. 08. 2013

*Zur Behandlung im Plenum
vorgesehen*

Entschließungsantrag der Fraktion der SPD

betreffend Schluss mit Steuerhinterziehung und Steuerflucht - Nulltoleranz bei Steuerverkürzung

Der Landtag wolle beschließen:

1. Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt. Sie schädigt das Steueraufkommen und damit das Gemeinwesen. Es ist deshalb Aufgabe des Staates, für eine wirksame Bekämpfung von Steuerhinterziehung Sorge zu tragen. Zudem gehen dem Staat erhebliche Steuereinnahmen verloren, weil legale, aber unerwünschte Steuergestaltungen - oftmals über Ländergrenzen hinweg - praktiziert werden.
2. Der Landtag hält aus diesen Gründen für nicht länger hinnehmbar, dass ein zahlenmäßig kleiner Teil der deutschen Steuerpflichtigen und - in der Regel - großer Konzerne sich auf Kosten der steuerehrlichen Allgemeinheit, sowohl in krimineller als auch in legaler Weise, durch Umgehung unseres Steuersystems bereichern kann.
3. Der Landtag stellt mit Befremden fest, dass sich sowohl die Hessische Landesregierung als auch die sie tragenden Fraktionen von CDU und FDP bisher einer effektiveren Bekämpfung der Steuerhinterziehung regelrecht verweigerten. So wurden die Forderungen der SPD-Fraktion nach Verbesserung der Steuerfahndung und der zuständigen Staatsanwaltschaften, nach verstärktem Ankauf sogenannter Steuer-CDs mit den Daten von Steuerhinterziehern, nach Abschaffung der strafbefreienden Selbstanzeige und einer Verschärfung der Verjährungsfristen, nach Bekämpfung der systematischen Beihilfe zur Steuerhinterziehung bis hin zur Bestrafung der beteiligten Banken sowie nach einem gemeinsamen europäischen Vorgehen gegen anonyme Geldanlagen abgelehnt.
4. Stattdessen beharrten Landesregierung und CDU/FDP an dem - zwischenzeitlich dank der SPD gescheiterten - Steuerabkommen mit der Schweiz, das die Anonymität deutscher Steuerhinterzieher gewährt, Auskünfte in ihrer Zahl drastisch begrenzt und damit die Straftäter weitestgehend geschont hätte. Das Abkommen hätte diese trotz seiner Sanktionsmöglichkeiten am Ende immer noch finanziell günstiger gestellt als steuerehrliche deutsche Staatsbürger.
5. Steuerhinterziehung und Steuerflucht müssen jedoch endlich wesentlich effektiver bekämpft werden. Gesetzliche Maßnahmen, die den Staat in die Lage versetzen, besser als bisher gegen Steuerbetrug vorgehen zu können, sind dringender denn je erforderlich.
6. Der Landtag begrüßt deshalb die von der SPD-Landtagsfraktion vorgestellte Initiative, die die Einführung folgender neuer bzw. Erweiterung oder Streichung bestehender gesetzlicher Instrumente vorsieht:
 - Einführung einer Anzeigepflicht zur frühzeitigen Erkennung von Steuergestaltungsmodellen.
 - Wegfall der strafbefreienden Selbstanzeige bei Steuerhinterziehung durch Aufhebung des § 371 der Abgabenordnung (AO).
 - Aufhebung der Festsetzungsfrist bei schweren Fällen der Steuerhinterziehung mit Auslandsbezug.

- Festlegung der Verjährungsfrist für die Strafverfolgung für alle Fälle einer Steuerhinterziehung auf zehn Jahre.
 - Festlegung des Fristbeginns für die Strafverfolgungsverjährung von Steuerhinterziehung mit Auslandsbezug auf den Abgabepunkt einer richtigen und vollständigen Steuererklärung.
 - Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht soll in die Lage versetzt werden, gegen Banken einzuschreiten, bei denen Steuerstraftaten gehäuft auftreten. Um dieses Ziel zu erreichen, wird der Bundesanstalt ein Katalog von Maßnahmen bis hin zum Entzug der Erlaubnis an die Hand gegeben.
7. Der Landtag erwartet, dass sich CDU und FDP dieser Initiative nicht verweigern, sondern ihre Bagatellisierungshaltung aufgeben und durch ihre Unterstützung zur Steuergerechtigkeit und effektiveren Strafverfolgung bei Steuerhinterziehung beitragen.
8. Der Landtag hält darüber hinaus für erforderlich, pro Jahr mindestens 50 zusätzliche Stellen in der Steuerfahndung zu schaffen, um weitere Fahnder/Fahnderinnen und den notwendigen personellen Unterbau einstellen zu können.

Begründung:

Nach unterschiedlichen Schätzungen entziehen Bundesbürger und Unternehmen in sogenannten Steueroasen zwischen 40 und 400 Mrd. € (Deutsche Steuergewerkschaft am 04.04.2013) der Besteuerung in Deutschland. Alleine in der Schweiz sind zwischen 80 (Bundesfinanzministerium 12.07.2012) und 150 (DStG, 04.04.2013) Mrd. € versteckt. Sie entziehen sich damit auf kriminelle oder auch legale Weise - mittels unerwünschter Steuervermeidungsmodelle - ihres Beitrages zur Finanzierung unseres Gemeinwesens.

In den vergangenen Jahren hatten die Eigentümer dieser Gelder ausreichend Gelegenheit, steuerlich "reinen Tisch" zu machen. Dieser Möglichkeit wurde auch nachgekommen, jedoch hat die Mehrheit der Steuerkriminellen die vom "Steuerbefreiungserklärungsgesetz" angebotenen Chancen nicht wahrgenommen. Diese Mehrheit wäre durch das Abkommen mit der Schweiz bessergestellt worden als die ehrlichen Steuerzahler und hätte zudem ihre Anonymität gewahrt.

Stattdessen bedarf es eine Reihe gesetzlicher Maßnahmen, mit denen die Steuerverwaltung wirklich effektiv und schnell gegen Steuerhinterziehung und Steuerverkürzung vorgehen kann. Diese Maßnahmen sieht die Gesetzesinitiative der SPD-Fraktion vor.

Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Regelungen erläutert:

Zur Anzeigepflicht:

Die Einführung einer gesetzlichen Anzeigepflicht für Steuergestaltungen dient dem gleichmäßigen Steuervollzug. Die Finanzverwaltung kann damit auch legale, jedoch unerwünschte Gestaltungen früher als bisher erkennen und entsprechende Maßnahmen auf Verwaltungsebene ergreifen oder Maßnahmen gesetzgeberischer Art anregen. Dies dient der Wahrung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und der Vermeidung struktureller Erhebungsdefizite aufgrund nicht abgestimmter Steuerrechtsordnungen.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass aufgrund der üblichen Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens von mindestens sechs Monaten und der dem Gesetzgebungsverfahren normalerweise vorausgehenden verwaltungsinternen Prüfungen, die mindestens drei Monate in Anspruch nehmen dürften, der Gesetzgeber also frühestens neun Monate nach Anzeige einer legalen, aber unerwünschten Steuergestaltung wirksam reagieren kann. Bis dahin sind der Finanzverwaltung die Hände gebunden.

Von besonderer Bedeutung sind internationale Steuergestaltungen, die vor dem Hintergrund einer sich ständig mehr globalisierenden und liberalisierenden Weltwirtschaft dramatisch ansteigen. Die weitaus überwiegende Zahl dieser Gestaltungen dürfte zwar legal sein, jedoch in vielen Fällen dem Sinn und Zweck der Steuergesetze der betroffenen Staaten nicht entsprechen oder sogar zuwiderlaufen, worauf bisherige Erkenntnisse schließen lassen.

Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 (BT-Drucksache 16/5377): "Folge der hohen Steuerbelastung ist, dass international operierende Unternehmen durch Gestaltungen dafür sorgen, dass ein erheblicher Teil der in Deutschland erwirtschafteten Gewinne nicht hier, sondern in anderen Ländern mit niedrigeren Steuersätzen versteuert wird.

Unternehmen nutzen also die Vorteile des Standortes Deutschland, entziehen sich aber häufig durch Gewinnverlagerungen der Besteuerung. Nach einer aktuellen Studie des DIW - Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - besteht bei Kapital- und Personengesellschaften zwischen den in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nachgewiesenen Gewinnen und den steuerlich erfassten positiven Gewinnen eine Besteuerungslücke von 100 Mrd. € (Wochenbericht 5/2007). Die errechnete Besteuerungslücke und die hohen steuerlichen Verluste führen das DIW zu der Schlussfolgerung: "Dies deutet auf Steuervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten hin, mit denen die Unternehmen ihre steuerpflichtigen Gewinne herunter rechnen oder ins Ausland verlagern."

Zum Wegfall der strafbefreienden Selbstanzeige:

Dies dient nicht nur der Steuergerechtigkeit und erhöht ganz erheblich die Abschreckungswirkung. Steuerhinterziehung ist eine Straftat, die nach § 370 AO mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft wird. Nach geltendem Recht verzichtet der deutsche Staat allerdings auf eine Bestrafung, soweit der Täter der Finanzbehörde vor der Entdeckung der Steuerhinterziehung von sich aus nachträglich die zutreffenden Besteuerungsgrundlagen mitteilt und die verkürzten Steuern entrichtet. Die Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte haben gelehrt, dass die Regelung des § 371 AO keinen Rückgang der Steuerhinterziehung bewirkt, sondern letztlich nur den Täter vor Bestrafung bewahrt. Dies verletzt zunehmend das Rechtsempfinden der steuererhörlichen Bürgerinnen und Bürger, zumal Täter selbst in Fällen langjähriger und gravierender Steuerverkürzung bei Selbstanzeige straffrei werden.

Zur Aufhebung der Festsetzungsfrist:

Dies soll verhindern, dass Steuerpflichtige den wirtschaftlichen Erfolg ihrer Hinterziehung auch nach Ablauf der bisherigen Festsetzungsfrist von 10 Jahren behalten können. In Fällen, in denen die Steuerhinterziehung durch unrichtige oder unvollständige Angaben über im Ausland befindliches Vermögen von Steuerpflichtigen erfolgt, sind oftmals die Aufklärung und Verfolgung der Steuerstraftat für die Finanzbehörden schwierig oder gar unmöglich. Dies gilt insbesondere für Länder, die Auskünfte in Steuersachen verweigern und die Finanzbehörden anderer Länder damit an der Ermittlung unbekannter Sachverhalte hindern. Aber gerade in diese Länder wurden erhebliche, bisher nicht deklarierte Vermögen gebracht, um die Steuern zu verkürzen. Die bisher geltende Festsetzungsfrist von zehn Jahren bei schwerer Steuerhinterziehung führt deshalb in vielen Fällen dazu, dass eine Festsetzung sowie ihre Aufhebung oder Änderung nicht mehr zulässig sind. Dies führt zu erheblichen Steuerverlusten und belohnt Steuerhinterzieher, die die Fristen ausgesessen haben und auch auf Steueramnestieangebote vergangener Jahre nicht eingegangen sind. Gerade der ehrliche Steuerzahler hat kein Verständnis, dass Steuerhinterzieher mit erheblicher krimineller Energie, die seit vielen Jahren systematisch und in großem Ausmaß Steuern verkürzt haben, infolge des Ablaufs der Festsetzungsfrist den Vorteil aus der Steuerhinterziehung genießen können.

Die Ablaufhemmung soll auf besonders schwere Fälle der Steuerhinterziehung beschränkt werden, weil die mit der Steuerverkürzung mit Auslandsbezug verbundene Sachverhaltsaufklärung und Steuerfestsetzung nicht erheblichen Aufwand für die Finanzbehörden bedeuten.

Zur Festlegung der Verjährungsfrist für die Strafverfolgung auf zehn Jahre:

Nach § 169 Abs. 2 Satz 2 AO beträgt die steuerliche Festsetzungsfrist zehn Jahre, soweit eine Steuer hinterzogen wurde. Unter Berücksichtigung der An- und Ablaufhemmungen nach den §§ 170 und 171 AO können hinterzogene Steuern im Einzelfall auch noch nach mehr als zehn Jahren festgesetzt und erhoben werden. Bis zum Inkrafttreten des Jahressteuergesetzes 2009 enthielt die Abgabenordnung für die Steuerhinterziehung nach § 370 AO keine eigenständige Regelung zur Verfolgungsverjährung. Es galten die all-

gemeinen Regelungen des Strafgesetzbuches mit der Folge einer grundsätzlichen fünfjährigen Verfolgungsverjährungsfrist nach § 78 Abs. 3 Nr. 4 StGB.

Mit dem Jahressteuergesetz 2009 wurde für Taten im Sinne des § 370 Abs. 3 AO (Steuerhinterziehung in einem besonders schweren Fall) eine von § 78 StGB abweichende Sonderregelung in § 376 Abs. 1 AO geschaffen. In diesen Fällen besteht eine grundsätzliche Parallelität zwischen Steuerfestsetzungsverjährung und steuerstrafrechtlicher Verfolgungsverjährung. Die strafrechtliche Ahndung bei Steuerhinterziehung in besonders schweren Fällen kann sich so auf einen längeren Zeitraum erstrecken, das Strafrisiko für den Hinterzieher steigt. Dadurch kann Steuerhinterziehung wirkungsvoller bekämpft werden.

Handelt es sich hingegen nicht um eine Steuerhinterziehung in einem besonders schweren Fall, besteht nach wie vor eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Steuerfestsetzungsverjährung, die in der Regel zehn Jahre beträgt, und der Strafverfolgungsverjährung, die bei einer Steuerhinterziehung im Sinne des § 370 Abs. 1 AO fünf Jahre beträgt.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Fülle der seit dem Jahre 2010 aufgedeckten Steuerhinterziehungsfälle im Zusammenhang mit ausländischen Vermögensanlagen sollten alle Steuerstraftaten möglichst (gleich) lang strafrechtlich geahndet werden können. Denn besonders in diesen Fällen ist die Diskrepanz zwischen der regulären Steuerfestsetzungsfrist von zehn Jahren und der Strafverfolgungsverjährung von fünf Jahren bei Steuerhinterziehungen im Sinne des § 370 Abs. 1 AO - wenn keines der in § 370 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis Nr. 5 AO ausdrücklich aufgeführten Regelbeispiele erfüllt ist - mit Blick auf den Unrechtsgehalt unsachgemäß und erschwert die strafrechtliche Ahndung.

Überdies führt das Auseinanderfallen der Steuerfestsetzungsverjährung und der Strafverfolgungsverjährung auch in Selbstanzeigefällen zu Verwerfungen, da sich eine wirksame Berichtigungserklärung nach § 371 Abs. 1 AO zwar auf alle strafrechtlich nicht verjährten Zeiträume beziehen muss, die Steuern aber für alle nicht festsetzungsverjährten Besteuerungszeiträume nachträglich festgesetzt werden müssen und ohne entsprechende Berichtigungserklärung für diese Jahre häufig nicht mehr sachgerecht ermittelt werden können. Das läuft im Ergebnis auch der Intention des § 371 AO in der Fassung durch das Schwarzgeldbekämpfungsgesetz 2011 zuwider: Die Straffreiheit sollte ausdrücklich daran geknüpft werden, dass ein Steuerhinterzieher jedenfalls bezogen auf eine Steuerart "reinen Tisch macht". De facto ist das in Fällen der Steuerhinterziehung nach § 370 Abs. 1 AO dann nicht der Fall, wenn die Berichtigungserklärung im Sinne des § 371 Abs. 1 AO für die nicht strafverfolgungsverjährten (fünf) Besteuerungszeiträume abgegeben wird und damit wirksam ist, in Ansehung der steuerrechtlich zusätzlich relevanten weiteren fünf Veranlagungszeiträume aber keine Offenlegung erfolgt und unter Umständen ganz bewusst eine möglicherweise zu niedrige Schätzung der Besteuerungsgrundlagen durch die Finanzbehörden in Kauf genommen wird.

Zum Fristbeginn mit Abgabe einer richtigen und vollständigen Steuererklärung:

In Fällen, in denen die Steuerhinterziehung durch unrichtige oder unvollständige Angaben über im Ausland befindliches Vermögen von Steuerpflichtigen erfolgt, ist oftmals die Aufklärung und Verfolgung der Steuerstraftat für die Finanzbehörden schwierig oder gar unmöglich. Dies gilt insbesondere für Länder, die Auskünfte in Steuersachen verweigern und die Finanzbehörden anderer Länder damit an der Ermittlung unbekannter Sachverhalte hindern. Erst mit der Abgabe einer richtigen und vollständigen Steuererklärung werden die Steuerbehörden in die Lage versetzt, steuerlich relevante Sachverhalte aufzuklären und gegebenenfalls strafrechtliche Ermittlungen einzuleiten.

Durch die im Inland vorhandenen Informations- und Abgleichmöglichkeiten sind die Finanzbehörden im Regelfall in der Lage, falsche und unrichtige Angaben zu überprüfen. Bei steuerlich relevanten Vorgängen mit Ländern, die Auskünfte in Steuersachen verweigern, sind die Steuerbehörden aber auf die ordnungsgemäße Erfüllung der Informations- und Mitwirkungspflichten durch die Steuerpflichtigen angewiesen. Ohne die Erfüllung dieser Pflichten ist eine richtige Festsetzung eines Steuerbescheids durch die Finanzbehörden nicht möglich.

Es ist deshalb sachgemäß, die Verjährung erst dann einsetzen zu lassen, wenn die Finanzbehörden umfassend und richtig vom Steuerpflichtigen informiert wurden.

Zur Stärkung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht:

Änderungen des Kreditwesengesetzes sollen es der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ermöglichen, gegen Institute einzuschreiten, in denen durch vertretungsberechtigte Organe oder sonstige Personen, die für das Institut verantwortlich handeln, nachhaltig Steuerstraftaten begangen wurden oder zu Steuerstraftaten Dritter Beihilfe geleistet wurde.

Nach geltendem Recht kann die Erlaubnis für ein Institut nach § 35 Abs. 2 Nr. 3 KWG aufgehoben werden, wenn Tatsachen bekannt werden, die eine Versagung der Erlaubnis rechtfertigen würden. Hierzu zählen nach § 33 Abs. 1 Nr. 2 KWG Tatsachen, die die Unzuverlässigkeit von Geschäftsleitern betreffen. Die Unzuverlässigkeit ist nach der Literatur (Boos/Fischer/Schulte-Mattler, Kreditwesengesetz, 4. Auflage 2012, § 33 Rn. 37) derzeit auch dann gegeben, wenn schwerwiegende Ordnungsverstöße einschließlich Steuervergehen vorliegen. Allerdings muss es sich um Steuervergehen der Geschäftsleiter selbst handeln. Steuervergehen von Mitarbeitern im Rahmen ihrer Tätigkeit für das Institut begründen einen individuellen Schuldvorwurf des Geschäftsleiters nach strafrechtlichen Maßstäben nur dann, wenn ein Geschäftsleiter sich zum Beispiel ein Unterlassen durch ein Organisationsverschulden vorwerfen lassen muss. Und selbst dann steht als milderer Mittel die Entlassung des Geschäftsleiters nach § 36 Abs. 1 KWG zur Verfügung.

Diese Rechtlage ist insofern unbefriedigend, als gerade bei großen Instituten der Nachweis eines individuellen Verschuldens eines Geschäftsleiters sehr schwer zu führen ist. Und selbst wenn dieser Nachweis gelingt, bleibt als Maßnahme das Abberufungsverlangen bezüglich dieses Geschäftsleiters mit der Folge, dass Maßnahmen gegen das Institut unterbleiben, obwohl dessen Organisationsstruktur das gehäufte Auftreten von Steuerstraftaten ermöglicht hat.

Wiesbaden, 20. August 2013

Der Fraktionsvorsitzende:
Schäfer-Gümbel