

Frankfurter
kriminalwissenschaftliche
Studien 150

Frederic Raue

Steueramnestien,
Selbstanzeige und die
verfassungsrechtliche
Bewertung von
Straffreiheitsgesetzen

Eine Untersuchung anlässlich des
gescheiterten deutsch-schweizerischen
Steuerabkommens

A. Einleitung

I. Untersuchungsgegenstand

Amnestien hat es immer gegeben und es wird sie wohl auch immer wieder geben. Im Deutschland der Weimarer Republik waren Amnestien fester Bestandteil der rechtspolitischen Tagesordnung. Nach Gründung der Bundesrepublik sind Amnestien in Deutschland zwar seltener geworden, gleichwohl traten sie auch weiterhin in verschiedensten Ausformungen in Erscheinung und können in der rechtspolitischen Geschichte des Staates nicht hinweggedacht werden.

Anlass für die vorliegende Untersuchung des Phänomens der Amnestie in Deutschland gaben die Verhandlungen über das letztendlich gescheiterte Steuerabkommen mit der Schweiz in den Jahren 2011 bis 2013, ein bizarres, bilaterales Vertragswerk, das zumindest in der deutschen Geschichte seinesgleichen sucht und sich nicht auf Anhieb einer gängigen Kategorie abschließend zuordnen lässt. Dieses wurde von Medien und Opposition vielfach als Steueramnestie identifiziert und bezeichnet, während Regierung und Bundesfinanzministerium nicht müde wurden, darauf hinzuweisen, es handele sich bei dem geplanten Abkommen gar nicht um eine Amnestie im eigentlichen Sinne.

Diesen Dissens aufgreifend, sei zunächst versucht, sich dem Konzept der Amnestie historisch und begrifflich anzunähern, um sodann Möglichkeiten und Grenzen der Amnestie als Rechtsinstitut, welches in Deutschland gesetzlich nicht geregelt ist, aufzuzeigen. Hierbei erscheinen vor allem die folgenden Fragen interessant: Was ist das Wesen einer Amnestie, beziehungsweise wie ist ein Straffreiheitsgesetz seiner Wirkung nach rechtsdogmatisch einzuordnen? Was sind dessen konkrete Rechtsfolgen? Wer darf Amnestien verfügen und sind dem Amnestiegeber dabei Grenzen gesetzt, zum einen hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen er sie erlassen kann, zum anderen in Bezug darauf, wie weit die Gewährung von Straffreiheit gehen darf? Sind einerseits Straferlass, also die Aussetzung der Vollstreckung rechtskräftiger Strafen, und andererseits die Niederschlagung anhängiger Verfahren respektive die Nichteinleitung neuer Verfahren (Abolition) dabei als gleichwertig anzusehen, oder bestehen qualitative Unterschiede? Bestehen ferner wesentliche Unterschiede zwischen allgemeinen Strafamnestien und Steueramnestien? Können solche Amnestien allein durch gewichtige kriminalpolitische oder auch durch rein fiskalpolitische Zielsetzungen gerechtfertigt werden? Oder sind diese im Falle des Steuerstrafrechts gar identisch, die zweiten hier notwendigerweise konkrete Ausformung der ersten? In welchem Verhältnis stehen Steueramnestien zur Selbstanzeige nach § 371 AO?

Wird nicht etwa die Diskussion über die Rechtmäßigkeit von Steueramnestien bereits durch die Existenz dieser Vorschrift obsolet?

Dabei kann der politische wie rechtswissenschaftliche Diskurs über das gescheiterte Steuerabkommen ein Beispiel dafür geben, inwieweit in Einzelfällen rechtsdogmatische Fragen, über die seit Jahrhunderten gestritten wurde, aber auch solche, die mangels konkreten Anwendungsbereichs lange Zeit nur von rein akademischem Interesse waren, bisweilen plötzlich wieder aus der „Mottenkiste der Geschichte“ geholt werden müssen, auf dass sich ein Machwerk des heutigen Gesetzgebers an ihnen messen lassen muss.

Die Arbeit versteht sich dabei als Beitrag für die Diskussion über mögliche zukünftige Amnestievorhaben in Deutschland – seien es allgemeine Amnestien, Steueramnestien oder gar Steueramnestien im Gewand bilateraler Verträge, wie im Falle des gescheiterten Abkommens, wenn nicht mit der schweizerischen Eidgenossenschaft, so vielleicht mit einem anderen Staat.

II. Gang der Arbeit

Im ersten Teil der Arbeit (B) werden das Anlass gebende, gescheiterte Steuerabkommen mit der Schweiz als Gesetzeswerk sowie die hiermit verfolgten politischen Ziele und die daran geübte Kritik dargestellt.

Im zweiten Teil der Arbeit (C) sollen im Wege der rechtshistorischen Auseinandersetzung mit der Amnestiegesetzgebung in Deutschland seit dem Kaiserreich Antworten auf die zuvor aufgeworfenen Fragen zu Rechtsnatur, Reichweite, Erlasskompetenz und Auslegungsfragen des Rechtsinstituts Amnestie gefunden werden, wobei am Anfang der Versuch einer begrifflichen Eingrenzung des Topos Amnestie steht. Hierbei wird all jenen Aspekten besondere Aufmerksamkeit geschenkt, welche auch für eine rechtliche Einordnung und Bewertung des gescheiterten Steuerabkommens als Amnestie relevant sind, jeweils unter besonderer Berücksichtigung der Ausprägung als Steueramnestie, jener nach 1970 in Deutschland ausschließlich praktizierten Amnestieform.

Der dritte Teil der Arbeit (D) widmet sich der rechtsdogmatischen Herleitung und verfassungsrechtlichen Bewertung der strafbefreienden Selbstanzeige nach § 371 AO, die – ebenfalls ein Strafbefreiungsgrund – gewissermaßen natürliche Konkurrentin jeder Steueramnestie ist.

Der vierte Teil (E) betrachtet die Amnestie unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, wobei zunächst verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen von Amnestiegesetzgebung im Allgemeinen und sodann von Steueramnestien im Besonderen herausgearbeitet werden. Vor dem Hintergrund der im Wege der rechtshistorischen Untersuchung erarbeiteten Erkenntnisse über

Wesen und Grenzen der Amnestie knüpft die Arbeit wieder an ihren Ausgangspunkt an und schließt mit einer verfassungsrechtlichen Bewertung des Anlassgebenden, gescheiterten Steuerabkommens.

Im fünften und letzten Teil der Arbeit (F) werden alternative kriminalpolitische Lösungsansätze diskutiert und Vorschläge zur Schaffung eines allgemeinen Strafaufhebungsgrundes im Falle der Wiedergutmachung durch den Täter unterbreitet.