

13.09.2012

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 341 vom 16. August 2012
der Abgeordneten Christian Lindner, Ralf Witzel und Kai Abruszat FDP
Drucksache 16/632

Vollständige Parlamentsinformation über Datenkäufe zur Steuerfahndung – Nach welchen rechtsstaatlichen Grundsätzen geht die Landesregierung vor?

Der Finanzminister hat die Kleine Anfrage 341 mit Schreiben vom 13. September 2012 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Justizminister beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

In jüngerer Zeit wird in den Medien wieder vermehrt die Thematik des Ankaufs und der Auswertung von Datenträgern mit Informationen über Vermögen potentieller bundesdeutscher Tatverdächtiger der Steuerhinterziehung diskutiert. Anlass ist der teils bereits erfolgte und teils noch geplante Erwerb derartiger Datenträger durch die nordrhein-westfälische Landesregierung.

Die Erwerbsgeschäfte laufen typischerweise wie folgt ab: Eine natürliche Person – wie ein Beschäftigter eines Bankhauses oder einer Stiftung im Ausland – verfügt über Zugang zu Vermögens- oder Bankdaten deutscher Kunden oder verschafft sich diesen. Daraufhin fertigt er eine elektronische Kopie der fraglichen Datenbestände auf einem Datenträger und bietet diese deutschen Behörden zum Kauf an. Nach stichprobenartiger Vorprüfung des auf dem Datenträger niedergelegten Inhalts entscheiden sich die angefragten Behörden dann ggf. zum Erwerb des Datenträgers. Das Entgelt für den Erwerb liegt dem Vernehmen nach stets im Millionenbereich. Die Finanzbehörden werten die auf dem Datenträger gespeicherten Informationen aus und leiten steuerstrafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen die betroffenen Steuerpflichtigen ein. Parallel berichten die Medien über den Fall und veranlassen auf diese Weise eine Vielzahl von Selbstanzeigen Betroffener, denen mitunter eine strausschließende oder zumindest mildernde Wirkung zukommen kann.

Steuerhinterziehung ist gemäß § 370 AO kein Kavaliersdelikt, sondern eine Steuerstraftat, die mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft wird – und in besonders schweren Fällen sogar bis zu zehn Jahren. Es ist ein wichtiges staatliches Ziel, Steuerhinterziehung zu unterbinden und ermittelte Steuerstraftäter sachgerecht zu bestrafen. Bislang bleiben die

Datum des Originals: 12.09.2012/Ausgegeben: 18.09.2012

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Hinterzieher aber weitgehend straffrei. Laut dpa-Meldung vom 16. August 2012 „Minister: Finanzämter sollen bei Selbstanzeigen Spielraum nutzen“ wirbt Finanzminister Walter-Borjans ausdrücklich dafür, Ermessensspielräume großzügig für Straffreiheit zu nutzen:

„Auch wenn es dem einen oder anderen reichlich spät einfällt, auf den Weg der Legalität zurückzukehren, muss die Tür für Selbstanzeigen offen bleiben.“

Die Aufklärung von Steuerhinterziehungsdelikten in diesem Bereich unterliegt mithin – wie auch sonstige Beweisführung im Strafrecht – zwei Stufen: derjenigen der Beweiserhebung und derjenigen der Beweisverwertung. Die Beweiserhebung besteht im Ankauf der Datenträger mit den steuerlich relevanten Informationen; die Beweisverwertung betrifft die inhaltliche Auswertung dieser Informationen und die Einleitung und Durchführung steuerstrafrechtlicher Ermittlungsverfahren. Anders als im anglo-amerikanischen Rechtskreis führt eine rechtswidrige Beweisgewinnung im bundesdeutschen Recht nicht zwangsläufig zu einem Verbot der Verwertung der so erhobenen Beweise im Strafverfahren (BVerfG, Beschluss vom 9. November 2010 - 2 BvR 2101/09).

Der Beweiserhebung liegen im Falle der Datenträgerveräußerung in der Regel durchaus Straftaten zugrunde, mindestens solche nach dem Recht des Staates, aus dem diese Daten stammen. Die Beweisgewinnung wird typischerweise von Privatpersonen durchgeführt. Eine Verwertung von Beweismitteln, die durch Private rechtswidrig erlangt wurden, ist in bundesdeutschen Strafverfahren allerdings regelmäßig zulässig (BGHSt 27, 355, 357).

Zweifelhaft bleibt aber, ob das Prozedere des Ankaufs von Datenträgern in der geschilderten Konstellation nicht auch nach bundesdeutschem Strafrecht für die Beteiligten – die auf Veräußererseite auftretenden „Datenhändler“ und die auf Erwerberseite auftretenden staatlichen Stellen bzw. deren Beamte – legal sein könnte. In der strafrechtlichen Literatur ist diese Frage bis zum heutigen Tage nicht abschließend geklärt. Erörtert wird namentlich eine Strafbarkeit der Beteiligten wegen Verrats von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 17 UWG (für die beteiligten staatlichen Stellen in Form der Teilnahme, also der Anstiftung oder Beihilfe hierzu), wegen unbefugter Datenerhebung nach §§ 43, 44 BDSG, wegen Ausspähens von Daten nach § 202a StGB, wegen Hehlerei (§ 259 StGB), die mangels unmittelbarer sinnlicher Wahrnehmbarkeit der auf den Datenträgern niedergelegten Daten aber entgegen der Verwendung des Begriffs des „Datenhehlers“ in den Medien nicht in Betracht kommt, wegen Begünstigung (§ 257 StGB) sowie wegen (Haushalts-) Untreue nach § 266 StGB. Letzterer Gesichtspunkt wird jedenfalls für die Konstellation diskutiert, dass wie üblich nicht unerhebliche Haushaltsmittel des Staates für den Ankauf der Datenträger aufgewandt werden müssen und möglicherweise eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung zu eben diesem Tun fehlt.

Erwiese sich der Ankauf der Datenträger als für die Beteiligten strafbar, so läge darin zugleich mit Blick auf das den bundesdeutschen Strafprozess beherrschende Legalitätsprinzip eine grundsätzliche Strafverfolgungspflicht der Staatsanwaltschaften. Dies hätte erhebliche Konsequenzen, da die auf staatlicher Käuferseite beteiligten Personen als Amtsträger handeln und damit nicht nur straf-, sondern auch dienstrechtliche Konsequenzen zu befürchten hätten. Fraglich ist auch, mit jeweils welchen entrichteten Steuern die Datenhändler für einen finanziellen Rückfluss in die Landeskasse NRWs gesorgt haben.

Die Kosten für die bisherigen CD-Ankäufe wurden nach Auskunft der Landesregierung (vgl. LT-DS 15/1167) in Kapitel 12050 Titel 546 11 (Fahndungskosten) nachgewiesen. Ein Blick in die Haushaltpläne zeigt indes, dass für die Jahre 2010, 2011 und 2012 (HH-Entwurf dort nunmehr in Titel 54710 enthalten) der vom Haushaltsgesetzgeber entsprechend dem von der Landesregierung vorgelegten Haushaltsentwurf veranschlagte Soll-Ansatz jeweils nur 100.000 Euro beträgt. Dazu passt nicht, dass mittlerweile zahlreiche Ankäufe von Steuer-

CDs mit Millionenbeträgen durch bzw. unter finanzieller Beteiligung des Landes NRW erfolgt sind und auch für die nahe Zukunft angekündigt werden.

Die Informationspolitik des Finanzministers im Umgang mit dem Parlament ist mangelhaft. Abgeordnete erfahren regelmäßig nur durch Medienspekulationen oder selektiv durchgestochene Teilinformationen von diesem Datenhandel. Dieses Vorgehen mag wirksam für den Finanzminister sein, sich medial zu inszenieren. Um die Handlungen der Regierung aber im Rahmen seines Verfassungsauftrags qualifiziert im Einzelnen bewerten zu können, hat das Parlament einen Anspruch auf eine deutlich größere Transparenz. Es darf nicht zum Dauerzustand werden, dass Abgeordnete nur durch öffentliche Spekulationen von den Datenkäufen erfahren. Die elementaren Parlamentsrechte gebieten es, dass der Haushaltsgesetzgeber vom Finanzminister präzise und eigeninitiativ informiert wird, wenn dieser Datenkäufe beabsichtigt. Umfang, Vorgehensweise und Kosten der Aktionen dürfen der parlamentarischen Kontrolle nicht entzogen werden. Viele Parlamentarier spekulieren seit längerem, aus welchen Haushaltstiteln Finanzminister Walter-Borjans seine Datenkäufe in welcher Größenordnung finanziert und auf welcher Rechtsgrundlage er diese tätigt.

Vorbemerkung der Landesregierung

In der Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage wird die Frage aufgeworfen, ob der Ankauf von Datenträgern rechtswidrig sei und die Landesregierung damit die handelnden Amtsträger dem Risiko der Strafverfolgung und dienstrechtlicher Konsequenzen aussetzen würde.

Das Bundesfinanzministerium hat die mit dem Ankauf steuererheblicher Informationen verbundenen steuerrechtlichen und strafrechtlichen Fragen eingehend geprüft und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die handelnden Amtsträger nicht strafbar machen und die angekauften Beweismittel sowohl im Besteuerungsverfahren als auch im Strafverfahren verwertbar sind. Dem Ergebnis dieser Prüfung hat sich das Finanzministerium NRW bereits 2010 angeschlossen. Gestützt wird diese Haltung durch die richterliche Beurteilung, dass der Ankauf von Daten nach deutschem Recht keine strafbare Handlung darstellt (Beschluss des Landgerichts Düsseldorf vom 17.09.2010, 014 Qs-131 Js 150/10-60/10, Beschluss des Finanzgerichts Köln vom 15.12.2010, 14 V 2484/10).

Das BVerfG kommt in seiner Entscheidung vom 09.11.2010 (Beschluss, 2 BvR 2101/09) zu dem Ergebnis, dass eine strafrechtliche Verwertung der angekauften Daten zulässig ist.

Zum Vorwurf der mangelhaften Informationspolitik:

Zu den Aufgaben der Landesfinanzbehörden (Steuerfahndung) zählen die Erforschung von Steuerstraftaten (§ 208 Abs. 1 Nr. 1 und 2 AO) und die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (§ 208 Abs. 1 Nr. 3 AO). Der Ankauf von Daten ist dabei aufgrund der allgemeinen Ermittlungsbefugnis nach §§ 399, 404 AO i.V.m. §§ 161 Abs. 1, 163 Abs. 1 StPO ein zulässiges Ermittlungsinstrument. Insbesondere aufgrund der nach wie vor unzureichenden Ermittlungsmöglichkeiten der Steuerfahndung, hauptsächlich in Fällen grenzüberschreitender Steuerhinterziehung, kann zur Erfüllung des gesetzlichen Ermittlungsauftrages auf den Ankauf von Steuerdaten derzeit nicht verzichtet werden. Eine frühzeitige Offenbarung eines beabsichtigten Erwerbs würde mit hoher Wahrscheinlichkeit den Erfolg strafprozessualer Maßnahmen beeinträchtigen. Insoweit ist bereits aus ermittlungstaktischen Erwägungen eine Unterrichtung des Parlaments über Ankaufüberlegungen nicht angebracht.

Das Rechtsstaatsprinzip gestattet und verlangt die Berücksichtigung der Belange einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege und Steuerstrafermittlung. Der Verhinderung,

Verfolgung und Aufklärung von Straftaten kommt dabei unter Berücksichtigung der Wertungen des Grundgesetzes eine hohe Bedeutung zu. Die Bekanntgabe von Einzelheiten zu abgeschlossenen Erwerbsvorgängen kann zum einen den Ermittlungszweck gefährden, solange die sich hieraus ergebenden Steuerstrafverfahren nicht rechtskräftig abgeschlossen sind. Zum anderen könnte die Bekanntgabe von Details zu den Erwerben zur unerwünschten Identifizierung der Anbieter führen. Bei einer Preisgabe von Einzelheiten wäre daher zu befürchten, dass entsprechende Angebote künftig ausbleiben, der Finanzverwaltung dadurch eine wichtige Ermittlungsmöglichkeit aus der Hand genommen und damit die Erfüllung des gesetzlichen Ermittlungsauftrages gefährdet würde. Können Details zu einer Identifizierung der Anbieter führen, verstieße die Preisgabe der Details zudem gegen das Steuergeheimnis. Die Geheimhaltung bestimmter steuerlicher Angaben und Verhältnisse, deren Weitergabe einen Bezug auf den Steuerpflichtigen oder private Dritte erkennbar werden lässt, kann nach Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 und Art. 14 GG auch grundrechtlich geboten sein.

Auch unter dem Aspekt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn gegenüber seinen Beschäftigten (insbesondere im Hinblick auf die gegen nordrhein-westfälische Steuerfahndungsbeamte in der Schweiz ergangenen Haftbefehle) kann eine Mitteilung von Details nicht erfolgen.

Aus diesen Erwägungen kann sich die Landesregierung auch zu abgeschlossenen Erwerbsvorgängen nur eingeschränkt äußern.

1. Welche Details in puncto Kaufpreis, Anzahl namentlich genannter Steuerpflichtiger, Übergangszeitpunkt, Herkunftsland der Daten und federführender Behörde für jeweils jeden einzelnen Datenhandel sind der rot/grünen Landesregierung über die Ankäufe des Landes von Steuer-CDs bekannt, die seit ihrer Amtseinführung im Juli 2010 erfolgt sind?

Aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen können die Übergabezeitpunkte einzelner Erwerbsvorgänge nicht mitgeteilt werden.

Insgesamt traf die rot/grüne Landesregierung seit der Amtsübernahme fünf Kaufentscheidungen, davon zwei in der 15. Legislaturperiode. Eine bereits davor getroffene Kaufentscheidung fiel in die 14. Legislaturperiode. Für den Erwerb der insgesamt sechs Datenträger wurden 10,3 Mio. Euro aufgewandt (einschließlich Abzugssteuer). Hiervon entfallen 6.329.004 Euro auf Datenankäufe in der 15. Legislaturperiode. Nach Steuerabzug kamen 8,9 Mio. Euro zur Auszahlung. Hiervon entfallen 5.575.250 Euro auf Datenankäufe in der 15. Legislaturperiode.

Die bisherige Auswertung der erworbenen Informationen ergab, dass bislang insgesamt 6.989 deutsche Anleger ausländischer Banken (z.B. in der Schweiz) namentlich auf den Datenträgern aufgeführt sind.

Die Prüfung der Werthaltigkeit der Angebote und die Abwicklung des jeweiligen Erwerbs erfolgten durch die Finanzämter für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung (STRAFA-FA) Aachen, Düsseldorf, Münster und Wuppertal.

Bei sämtlichen bisherigen Datenankäufen übertrafen die steuerlichen Mehrergebnisse die Aufwendungen für den Erwerb um ein erheblich Vielfaches.

2. Aus jeweils welchen Haushaltsmitteln, differenziert nach den einzelnen Haushaltsjahren, sind diese Ausgaben vollständig getätigt worden?

Die Kosten für die Ankäufe wurden bei Kapitel 12 050 Titel 546 11 (im Haushaltsentwurf 2012 nunmehr Titel 547 10 UT 15) nachgewiesen. Die Erstattungen des Bundes bzw. der anderen Bundesländer werden bei Kapitel 12 050 Titel 119 01 (vermischte Einnahmen) etatisiert. Die sächlichen Verwaltungsausgaben der Hauptgruppe 5 sind zur effizienteren Ausschöpfung der Ressourcen bis auf wenige Ausnahmen im Haushaltsvollzug flexibilisiert. Die aufgrund des Ankaufs der Datenträger angefallenen Mehrausgaben wurden im flexibilisierten Bereich unter Ausnutzung der bestehenden Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten kompensiert.

3. Für jeweils welche dieser Transaktionen sind dem Land dessen „Geschäftspartner“ differenziert nach Verkäufer und Entwender der Daten namentlich bekannt und auffindbar?

Die Daten wurden in der Regel über Vermittler angeboten, über die dann ebenfalls die Abwicklung der Ankäufe erfolgte. Weder die (realen) Namen und Identitäten der „Entwender“ bzw. der Verkäufer noch deren tatsächlicher Aufenthaltsort waren und sind den handelnden Personen des Landes bekannt. Entsprechende Nachforschungen wurden nicht durchgeführt.

4. Welche durch die Datenanbieter selbst entrichteten Steuererträge differenziert nach Steuerarten sind jeweils für jede der Transaktionsausgaben in die Staatskasse zurückgeflossen?

Da dem Land die Identitäten und Aufenthaltsorte der Verkäufer nicht bekannt sind, ist die Besteuerung der Verkaufserlöse nicht nachprüfbar. Die Erfüllung der steuerlichen Pflichten liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Anbieter/Verkäufer. Bei Auszahlung des Kaufpreises an die Anbieter wurde jeweils ein Steuerabzug entsprechend § 50a Einkommensteuergesetz vorgenommen.

5. In jeweils wie vielen Fällen absolut und prozentual haben die einzelnen Datenankäufe zur Einleitung von Strafverfahren bei den auf den jeweiligen CDs namentlich benannten Verdächtigen geführt?

Angaben zum prozentualen Verhältnis der eingeleiteten Ermittlungsverfahren zu sämtlichen auf den Datenträgern gespeicherten Konteninhabern können nicht gemacht werden, weil die Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen entweder nur Daten von Personen erhalten haben, die ihren Wohnsitz in Nordrhein-Westfalen haben, oder ein Großteil der nach Vorermittlungen angelegten Spurenakten an die zuständigen Steuerfahndungsstellen in den einzelnen Bundesländern abgegeben worden ist.

Soweit die Kaufentscheidung nicht bereits in der 14. Legislaturperiode getroffen worden ist und Zahlen zusammengestellt werden konnten, sind bislang 2.624 Ermittlungsverfahren eingeleitet worden.

Inwieweit die Auswertung der den anderen zuständigen Behörden überlassenen Daten dort zu Strafverfahren führten, ist nicht bekannt.