

Blankart, Charles B.; Beus, Hans Bernhard; Gärtner, Manfred; Borjans, Norbert Walter

**Article**

## Kann das Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz zu größerer Steuergerechtigkeit führen?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Blankart, Charles B.; Beus, Hans Bernhard; Gärtner, Manfred; Borjans, Norbert Walter (2012) : Kann das Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz zu größerer Steuergerechtigkeit führen?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 65, Iss. 18, pp. 3-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165172>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Begünstigt das geplante Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz Steuerhinterzieher und sollte besser nachverhandelt werden? Oder führt das Abkommen zu größerer Steuergerechtigkeit?

## Der Steuerstreit Deutschland – Schweiz aus ökonomischer Sicht

### Die klugen und die törichten Jungfrauen

Eines ist klar: Wer in Deutschland seinen Wohnsitz hat, ist mit seinem ganzen in- und ausländischen Kapitaleinkommen in Deutschland einkommensteuerpflichtig. Es gilt das Wohnsitzprinzip. So steht es im Gesetz, dem obersten Kriterium in einem Rechtsstaat. Da gibt es nichts zu entscheiden. Doch warum steht es im Gesetz? Das Einkommensteuergesetz ist kein Naturgesetz, sondern es wurde erstmals 1920 beschlossen. Also gab oder gibt es doch etwas zu entscheiden? Wie also verhalten sich Entscheidungsträger, wenn sie die Steuerpflicht festlegen? Diese Frage lässt sich nicht mit der Steuerrechtslehre, sondern nur mit der politischen Ökonomik beantworten.

Mit dem Einkommensteuergesetz von 1920 entscheidet sich der Reichstag für das Wohnsitzprinzip. Erst mit diesem Gesetz macht sich ein in Deutschland wohnhafter Kapitaleinkommensempfänger strafbar, wenn er sein in Sachsen erzieltes Kapitaleinkommen dem Finanzamt in Preußen verheimlicht. Unter dem früheren Kaiserreich hat sich der Gesetzgeber anders entschieden. Sachsen und Preußen haben je ihre eigene Einkommensteuer. Es gilt nicht das Wohnort-, sondern das Territorialprinzip der Besteuerung. Jeder der beiden Staaten partizipiert über Steuern an den in seinem Territorium liegenden Wertschöpfungsquellen – der eine etwas mehr, der andere etwas weniger. Im Steuerwettbewerb der Staaten entsteht ein Gleichgewicht unterschiedlicher Steuerbelastungen, das seinerseits die unterschiedlichen Wertschätzungen nach öffentlichen Gütern der Infrastruktur widerspiegelt. Territorialprinzip und Steuerwettbewerb sind miteinander verträg-

lich. Unter dem Territorialprinzip gibt es keine ungerechtfertigten Steuerparadiese, die eigens dazu da sind, Steuerschlupflöcher zu gewähren.

Seine große Zeit hat das Territorialprinzip in Kontinentaleuropa unter der napoleonischen Herrschaft, als die klassischen »quatre vieilles« eingeführt werden: die Grundsteuer, die Gewerbesteuer, die Mietsteuer und die Tür- und Fenstersteuer. Wie erkenntlich gehorchen diese vier Steuern dem Territorialprinzip.<sup>1</sup> Die Tür- und Fenstersteuer ist in Frankreich noch bis zum Ersten Weltkrieg eine gängige Steuer, ehe sie allmählich durch die jüngere Einkommensteuer ersetzt wird.

Die Einkommensteuer steht aber nicht per se dem Territorialprinzip entgegen. Dies zeigen die ersten Einkommensteuern in Preußen und Sachsen. Allerdings begünstigt die damals vom Finanzwissenschaftler Bernhard Fuisting (1907) gebrandmarkte Neigung der preußischen Bürokratie, dem Fiskus möglichst viel Einnahmen zu verschaffen, die Gefahr, die Steuerpflichtigen sowohl an der Quelle wie am Wohnsitz zu belasten. Um solchen Auswüchsen einen Riegel vorzuschieben, vereinbarten die Staaten Preußen und Sachsen schon im Jahr 1869 im weltweit ersten Doppelbesteuerungsabkommen das sogenannte Freistellungsprinzip.<sup>2</sup> Alle Erträge des örtlichen Kapitals werden der Standortgebietskörperschaft zum Zweck der Besteuerung zugeordnet. Der preußische Steuerpflichtige muss in Preußen seine Einkünfte



Charles B. Blankart\*

\* Prof. Dr. Charles B. Blankart lehrt an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Universität Luzern.

<sup>1</sup> Zu Napoleons Zeiten waren diese vier Steuern durchaus nicht »alt« (vieilles), sondern modern, weil sie an jedem Individuum unabhängig von dessen Stand ansetzten. Hundert Jahre später setzte sich wie oben beschrieben die Einkommensteuer nach dem Wohnort- und Welteinkommensprinzip durch. Aus der Sicht dieser neuen Steuer waren die vier anderen Steuern eben »les quatre vieilles«.

<sup>2</sup> Homburg schreibt entsprechend von der »Freistellungsmethode« (vgl. Homburg 2010, § 52, 276).

preußischer Herkunft und in Sachsen seine Einkünfte sächsischer Herkunft versteuern. Gleichzeitig sind sächsische Einkünfte in Preußen steuerbefreit. Und gleiches gilt für einen sächsischen Steuerpflichtigen. Der Grund für diese territoriale Zuordnung kann, wie erwähnt, darin gesehen werden, dass jedes Land in der Lage sein soll, die Infrastrukturkosten, die durch Investitionen in dem jeweiligen Land entstehen, zu finanzieren. Das Territorialprinzip entspricht daher in etwa der Besteuerung nach dem Äquivalenzprinzip.

Warum aber belässt es die Weimarer Republik im Einkommensteuergesetz von 1920 ff. nicht beim Territorialprinzip? Eine reichseinheitliche Einkommensteuer hätte ebenso wenig wie die früheren Einkommensteuern von Preußen bzw. Sachsen eine Besteuerung nach dem Territorialprinzip (vor Ort) verunmöglicht. In der Fachliteratur findet sich hierzu wenig. Aus ökonomischer Sicht liegt die Erklärung jedoch auf der Hand. Durch die Zusammenfassung aller Einkommen eines Individuums aus allen Reichsländern an einem Ort, dem Wohnort, entsteht bei progressivem Tarif für den Steuerpflichtigen eine höhere Steuerlast als bei dezentraler Besteuerung. Zwei Länder erzielen *ceteris paribus* mehr Steuern, wenn jedes von ihnen dem Kartell des Wohnsitzprinzips beiträgt. Es sind also nicht die höhere Gerechtigkeit (was die auch immer sei), sondern die fiskalischen Gründe, die dem Wohnortprinzip zum Durchbruch verhelfen. Von einer höheren ethischen Weihe des Wohnortsprinzips kann nicht die Rede sein.

Interessanterweise geschieht das, was sich im Reich 1920 vollzieht, mit zwei Jahren Vorlauf auf internationaler Ebene zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Im Jahr 1918 gehen diese beiden Staaten dazu über, die Kapitaleinkommen nicht mehr vor Ort zu belasten, sondern sie individuell zusammenzuzählen und beim Steuerpflichtigen an dessen Wohnort nach der sogenannten Anrechnungsmethode anzulasten (zur Anrechnungsmethode vgl. Homburg 2010, § 52). Das Territorialprinzip wird durch das Wohnortsprinzip verdrängt. Der Fiskus kann sich jetzt jedes Individuum herauspicken und es wie ein preisdiskriminierender Monopolist einzeln nach dem progressiven Tarif belasten und so die Steuerkraft sehr viel konsequenter ausschöpfen als unter dem bisherigen Territorialprinzip. Was sich aus ökonomischer Sicht als Steuerdiskriminierung darstellt, erscheint aus ethischer Sicht als besonders gerecht; denn es wird ja jedes Individuum einzeln nach dem beliebig dehnbaren Leistungsfähigkeitsprinzip belastet, vorausgesetzt der Gesetzgeber, der dies beschließt, stellt die maßgebende ethische Autorität dar.

Ich bezeichne die Staaten, die zum Wohnortsprinzip übergehen, A-Staaten, diejenigen die beim Territorialprinzip ver-

bleiben, als B-Staaten. Die A-Staaten bauen darauf, dass die Steuerpflichtigen immobil sind, was anfänglich auch zutrifft. Unabhängig davon gilt es aber festzuhalten, dass die A-Staaten durch den Übergang zum Wohnortprinzip den Status quo einseitig verlassen und es infolgedessen ihr Problem wird, wenn ihnen die anderen Staaten nicht oder nur teilweise folgen. Denn im internationalen Recht ist kein Staat gezwungen, das Recht eines anderen Staates zu übernehmen.

Für diese anderen Staaten – die B-Staaten – ist es sogar besonders attraktiv, dem Kartell der A-Staaten fernzubleiben und – bei allmählicher zunehmender Kapitalmobilität – Kapital an sich zu ziehen. Einige Staaten, darunter auch die Schweiz, verbleiben nicht gänzlich, aber doch teilweise beim Territorialprinzip. Sie besteuern Arbeit nach dem Wohnortprinzip und Kapital durch eine Verrechnungsteuer vor Ort, d.h. dort wo dieses die lokale Infrastruktur in Anspruch nimmt, und verzichten für ausländisches Finanzkapital, das rivalisierender Infrastruktur nicht bedarf, konsequenterweise auf eine solche Steuer.<sup>3</sup> Es ist offensichtlich, dass dieses System für die B-Staaten besonders attraktiv ist. Es begünstigt die Entwicklung des lokalen Finanzdienstleistungsgewerbes und fördert das Wirtschaftswachstum, das seinerseits Steuern generiert. Diese Marktlücke der Besteuerung fällt den B-Staaten als Folge des Verhaltens der A-Staaten quasi in den Schoß. Weshalb sollten sich die B-Staaten darum scheren, dass es A-Staaten gibt, die vom Territorialprinzip abweichen und für sich das Wohnsitzprinzip praktizieren und das Kapital in stärkerem Maße belasteten als sie selbst? Ist es da nicht sogar die Pflicht der B-Staaten, die heimische Rechtsordnung durchzusetzen und das bei ihnen geparkte Finanzkapital vor dem Zugriff ausländischer Fiskus zu schützen? Und ist dieser Schutz nicht umso mehr angesagt, als aus Deutschland entsandte Fahnder jüdisches Eigentum in der Schweiz aufzuspüren beginnen? Die A-Staaten haben sich also durch ihr Wohnortprinzip ein Eigentor geleistet. Sie setzen über das Wohnortprinzip höhere Steuern auf Kapital durch und sind erstaunt, dass dieses an Orte wandert, wo es weniger belastet ist.

Mit den A- und den B-Staaten verhält es sich wie mit den klugen und den törichten Jungfrauen (Matth. 25, 1–13). Die törichten Jungfrauen gehen mit ihren Ressourcen an Öl unbedacht um und wundern sich dann, dass diese erschöpft sind, wenn das Hochzeitsmahl beginnt. »Als nun der Bräutigam ... kam, standen die Jungfrauen alle auf und machten ihre Lampen zurecht. ... Die Jungfrauen, die bereit waren, gingen mit ihm in den Hochzeitssaal und die Tür wurde zugeschlossen. Später kamen auch die anderen Jungfrauen und riefen: Herr, Herr, mach uns auf! Er

<sup>3</sup> Ob am ausländischen Standort tatsächlich eine Steuer erhoben worden ist und in welcher Höhe, ist für den Depotstaat unerheblich.

aber antwortete ihnen: Wahrlich, ich sage euch: Ich kenne euch nicht.«

### Wie Vertrauenskapital zerstört wird

So schnell wie im Gleichnis werden die Türen nicht geschlossen. Vielmehr bleibt den Verlierern Zeit, durch Drohungen politischen Druck auf die Gewinner auszuüben und diese dazu zu bewegen, ihre erwirtschafteten Ressourcen herauszurücken. So kam es auch im Steuerstreit zwischen Deutschland und der Schweiz. Einige markante politische Drohsprüche seien in Erinnerung gerufen:

Am 7. März 2009 veröffentlicht die OECD (jenseits ihrer Kompetenzen) »graue« und »schwarze Listen« von Mitgliedstaaten, die wegen ihrer Besteuerungsgesetze der so genannten »unfairen Steuerkonkurrenz« bezichtigt werden. Am 14. März 2009 droht der deutsche Finanzminister Steinbrück die Kavallerie von Yuma gegen die Schweizer Indianer ausreiten zu lassen (offenbar unwissend, dass diese Kavallerie am Little Bighorn 25. Juni 1876 von den Indianern vernichtend geschlagen worden ist). Am 21. März 2009 sagt SPD-Chef Franz Müntefering über die Schweiz: »Früher hätte man da Soldaten hingeschickt.« Am 6. Dezember 2009 droht Frankreich der Schweiz, die Staatlichkeit zu entziehen und sie zu einer nicht kooperativen Verwaltungseinheit, einem »territoire non-coopératif« herunterzustufen (AFP). Am 12. August 2012 wirft SPD-Chef Gabriel der Schweiz »organisierte Kriminalität« vor, während die Schweizer Presse den Behörden in Nordrhein-Westfalen ihrerseits organisierte Kriminalität beim Kauf von Steuer-CDs vorwirft.

Drohungen wie diese sind hervorragend dazu geeignet, bestehendes Vertrauenskapital zu zerstören. Offenbar sind manche Politiker der Meinung, Vertrauen sei ein Konsumgut, das von selbst nachwächst. Das ist aber nicht so. Wo kein Vertrauen herrscht, muss in Wirtschaft und Politik Zug um Zug gehandelt werden. Besteht jedoch Vertrauen, so kann eine Partei in Vorleistung gehen, ohne Gefahr zu laufen, von ihrem Partner ausgebeutet zu werden. Es lässt sich rascher und besser vorankommen. Hierfür muss Vertrauen als Kapitalgut aber erst aufgebaut werden. Das ist ein langwieriger Prozess. So sind die deutsch-schweizerischen Beziehungen im Zweiten Weltkrieg auf einen Tiefpunkt gesunken. Danach braucht es viele Jahre, um das Vertrauen wieder herzustellen. Wenig bekannt ist, dass die Schweiz in dieser Situation gegenüber Deutschland den ersten Schritt tut und sich im Jahr 1946, als es einen deutschen Staat noch gar nicht gibt, treuhänderisch für die Erhaltung der deutschen Vermögen in der Schweiz einsetzt, um diese vor dem Zugriff der alliierten Siegermächte zu schützen. Das ist der Anfang. Dann folgt wechselweise eine Verbesserung nach der andern, bis das Vertrauen durch den aktuellen Steuerstreit einen herben Rückschlag erleidet.

### Das deutsch-schweizerische Steuerabkommen

Deutschland hat durch solche Drohungen die Schweiz zu Verhandlungen über ein neues Doppelbesteuerungsabkommen gezwungen. Im Ergebnis hat die Schweiz zugesagt, in der Schweiz liegendes deutsches Kapitaleinkommen durch eine Abgeltungsteuer genauso zu belasten, wie deutsches Kapitaleinkommen in Deutschland von deutschen Behörden besteuert wird, ferner auf Altbestände Pauschalbesteuerung vorzunehmen, die der deutschen Besteuerung gleichkommt. Konkret gesagt: Schweizer Finanzinstitute buchen von den Konten und Depots ihrer Kunden entsprechende Beträge ab und überweisen sie an die deutschen Steuerbehörden. Reicht der vorhandene Betrag auf einem Konto nicht aus, so wird den deutschen Behörden Meldung erstattet. Die Kunden sind bereits dahingehend informiert worden. Die Schweizer Banken gehen gegenüber ihren Kunden mit der genau gleichen Härte vor wie die deutschen Finanzämter gegenüber ihren deutschen Steuerzahlern.

Als widersinnig wird vielfach betrachtet, dass ausländische Stellen dazu herangezogen werden, deutsche Steuern einzuziehen. In der Finanzwissenschaft wird diese Form des Steuereinzugs als »Steuerpacht« bezeichnet. Danach verleiht der berechnete Staat den Steuereinzug an professionelle Steuereintreiber, sogenannte Steuerpächter. Oft wird die Dienstleistung der Steuereintreibung auch an den Meistbietenden versteigert. Das sagt gleichzeitig, dass Steuereintreibung nicht unentgeltlich sein kann. Gebräuchlich ist die Steuerpacht im Römischen Reich, im Osmanischen Reich und im Alten Deutschen Reich bis 1803. Mit dem Fortschritt des Rechtsstaates ist die Steuerpacht weitgehend abgeschafft worden.

In der EU lebt die Steuerpacht wieder auf, indem die Mitgliedstaaten die der EU zustehenden Zölle an der EU-Außengrenze eintreiben und den Ertrag abzüglich 25% Erhebungskosten an den EU-Haushalt überweisen. Auf diese Weise werden die Kosten der staatlichen Eintreibung nicht auf einzelne, sondern auf die Allgemeinheit umgelegt. Das ist auch richtig, weil Steuereinnahmen dem Nicht-Affektationsprinzip zufolge zur Finanzierung von grundsätzlich allen Staatsausgaben dienen, also auch ihre Erhebungskosten nicht einzeln angelastet werden sollen.

Die im deutsch-schweizerischen Steuerabkommen vorgenommene Eintreibung deutscher Steuern durch schweizerische Finanzinstitute kann als neue Form der alten Steuerpacht verstanden werden. Allerdings hat sich die Schweiz verpflichtet, Steuern für Deutschland unentgeltlich, also ohne den der EU üblichen 25%-igen Abzug vorzunehmen. Die tatsächlich entstehenden Kosten werden den Kontoinhabern über höhere Gebühren in Rechnung gestellt. Weil ein Kunde einer Bank in Deutschland entsprechende Lasten

nicht tragen muss, findet hier eine erhebliche Verzerrung des Kapitalverkehrs statt, die den Grundsätzen des freien Binnenmarkts (deretwegen das Steuerabkommen geschlossen wird) widerspricht.

### Ein neues Abkommen?

Bekanntlich ist das Steuerabkommen für die SPD-regierten Länder unakzeptabel. Jahrelange Steuerhinterzieher könnten anonym bleiben, und der Großteil der Fälle werde nicht mit dem Höchststeuersatz von 41% des Kapitals, sondern nur mit dem Mindeststeuersatz von 21% belastet. Der deutsche Fiskus habe keine Kontrollmöglichkeiten. Auch könne Schwarzgeld bis zum Inkrafttreten des Abkommens beiseitegeschafft werden, und es gebe zu viele Schlupflöcher. Offenbar erwartet die SPD, dass ein neu ausgehandelt Abkommen auf dem Erreichten aufbauen und alle ihre Kritikpunkte zusätzlich berücksichtigen wird. Dass sie hierfür einen Verhandlungspartner braucht, der »ja« sagt, wird offenbar nicht in Rechnung gestellt. Doch von Seiten der Schweiz erklärte Bundespräsidentin Eveline Widmer-Schlumpf am 20. August 2012: »Es gibt keine Nachverhandlungen.« Im Falle einer Ablehnung des Abkommens durch den deutschen Bundesrat werde man beim Status quo bleiben. »Damit müssten wir dann leben.«

### Literatur

Fuisting, B. (1907), *Die Preußischen direkten Steuern, I. Bd.: Kommentar zum Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 19. Juni 1906*, 7. Aufl., Berlin.

Homburg, S. (2010), *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Aufl., Vahlen, München.



Hans Bernhard Beus\*

### Deutsch-schweizerisches Steuerabkommen

Kann das Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz zu größerer Steuergerechtigkeit führen? Diese Frage ist uneingeschränkt mit ja zu beantworten. Gerne möchte ich dies nachfolgend begründen:

Wohl kein Steuerabkommen, das Deutschland je geschlossen hat, ist politisch so heftig umstritten, wie das deutsch-schweizerische Steuerabkommen.

Kern der Kritik an diesem Steuerabkommen ist der Vorwurf, dass es gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstoße, weil es in Deutschland ansässige Steuerpflichtige begünstige, die ihren deutschen steuerlichen Pflichten hinsichtlich ihrer Vermögensanlagen in der Schweiz in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind.

Diese Kritik ist verfehlt.

Zu betrachten ist dazu erst einmal der Status quo im steuerlichen Verhältnis zur Schweiz. Jahrzehnte war dieses Verhältnis dadurch geprägt, dass nur in engen Fallkonstellationen – und zwar beim Steuerbetrug aufgrund eines seit 1959 bestehenden Rechtshilfeabkommens zwischen Deutschland und der Schweiz – Rechtshilfe von der Schweiz geleistet wurde. Diese wurde nur äußerst selten erfolgreich praktiziert.

Jahrzehntelang nahm kaum jemand Anstoß an dieser Situation. Steuerhinterziehung galt als Kavaliersdelikt. Erst seit Mitte der 1990er Jahre, einhergehend mit der stärkeren Durchsetzung von Steueransprüchen im Inland, wurde mehr und mehr die Nichtdurchsetzung von Steueransprüchen im Ausland als Ärgernis empfunden.

Die tatsächliche Durchsetzung von Steueransprüchen im Blick zu haben, wurde auch von der Rechtsprechung des

\* Dr. Hans Bernhard Beus ist Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen.

Bundesverfassungsgerichts unterstrichen; zuletzt z.B. im Hinblick auf die Besteuerung von Kapitaleinkünften und Gewinnen aus Wertpapiergeschäften. Insbesondere stellte das Gericht in seiner Entscheidung zum Kontenabruf fest, dass es auf die Herstellung der Gleichmäßigkeit im Belastungserfolg ankomme.

Die Politik der Bundesregierung ist seither von diesem Auftrag geprägt.

Im Inland wurde durch verschiedene rechtliche Maßnahmen, wie z.B. die Einführung des Kontenabrufs und der Abgeltungsteuer auf Kapitalerträge, deren Durchführung der Kontrolle verschiedener staatlicher Stellen unterliegt, das vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Vollzugsdefizit in diesem Bereich beseitigt.

Vollzugsdefizite bei steuerlichen Sachverhalten im Ausland sind deutlich schwieriger zu beseitigen. Diesem Umstand trägt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung, die diese Vollzugsdefizite dem nationalen Gesetzgeber nicht zurechnet. Gleichwohl bleibt es Ziel der Bundesregierung, die tatsächliche Durchsetzung deutscher Besteuerungsansprüche – soweit es eben möglich ist – auch im Ausland zu gewährleisten.

Dazu müssen zunächst die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Dies kann nur auf der Basis völkerrechtlicher Verträge – bilateraler oder multilateraler Art – geschehen. Hinzukommen muss die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Durchführung der Verträge. Der hier zu beschreitende Weg ist mühsam, da mit einer Vielzahl von Verhandlungspartnern, die jeweils eigene Interessen und damit unterschiedliche Verhandlungsziele verfolgen, eine Einigung erzielt werden muss.

Die Bundesregierung hat dabei schon wesentliche Erfolge erzielt. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang nicht nur auf die zahlreichen Doppelbesteuerungsabkommen mit Auskunfts-klauseln – möglichst in Anlehnung an den aktuellen OECD-Standard –, sondern auch auf viele TIEAs (Tax Information Exchange Agreements), insbesondere mit den sog. Steeroasen.

Da es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf eine bestimmte Art der Durchsetzung der deutschen Steueransprüche ankommt, sondern darauf, dass sie tatsächlich durchgesetzt werden, kann die Bundesregierung es nicht dabei bewenden lassen, nur mit Staaten zu verhandeln, die Steueransprüche nur auf eine bestimmte Art durchsetzen wollen, und zwar in der Form eines automatischen Informationsaustauschs. Das Argument, ein Staat weigere sich, dieser Art der Durchsetzung von deutschen Steueransprüchen zu entsprechen, kann keine Rechtfertigung dafür sein, auf die Durchsetzung der deutschen Steu-

eransprüche in diesem Land zu verzichten und damit letztendlich zu kapitulieren.

Um es noch einmal deutlich zu sagen: Rechtlich entscheidend ist die Durchsetzung der Steueransprüche, aber nicht die Art und Weise der Durchsetzung.

Vor diesem Hintergrund ist das deutsch-schweizerische Steuerabkommen zu sehen.

Der Ausgangspunkt der Verhandlungen mit der Schweiz war eine für Deutschland und die Schweiz unbefriedigende Situation. Deutschland sah tatsächlich und rechtlich kaum Möglichkeiten, seine berechtigten Steueransprüche gegenüber deutschen Steuerpflichtigen mit Vermögensanlagen in der Schweiz durchzusetzen.

Zur Durchsetzung seiner Besteuerungsansprüche hat Deutschland deshalb vereinzelt zu der ungewöhnlichen Maßnahme gegriffen, steuererhebliche Daten, die angeboten wurden, zu erwerben. Die Schweiz sah darin von Anfang an eine Missachtung ihrer Rechtsordnung durch deutsche Behörden. Macht man sich mit dem schweizerischen Recht vertraut, ist dieser Eindruck nicht unberechtigt.

Alle Bemühungen, zu einer vertraglichen Lösung auf der Basis eines automatischen Informationsaustausches zu kommen, waren in der Vergangenheit erfolglos. Die Schweiz hat dies entschieden abgelehnt, zumal ja auch in der EU selbst der automatische Informationsaustausch keineswegs vollständig verwirklicht ist. Auch die Europäische Kommission hat sich mit der Schweiz auf eine Quellensteuer statt des Informationsaustausches als dauerhaft gleichwertige Form der Besteuerung geeinigt.

Die Bundesregierung sah es deshalb im Interesse der gleichmäßigen, nicht nur punktuellen (CD-Käufe) Realisierung deutscher Steueransprüche rechtlich und politisch als notwendig an, eine vertragliche Lösung mit der Schweiz anzustreben, die im Ergebnis die gleichmäßige Durchsetzung der deutschen Steueransprüche ermöglicht.

Hierdurch soll ein Neuanfang in den steuerlichen Beziehungen mit der Schweiz eingeleitet werden. Bei Verhandlungen müssen naturgemäß beide Seiten Kompromisse eingehen.

Das deutsch-schweizerische Steuerabkommen stellt unter Beachtung dieser Gesichtspunkte einen ausgewogenen Ausgleich zwischen deutschen und schweizerischen Interessen her. Es wird entweder eine pauschale Nachversteuerung bislang nicht versteuerter Vermögensanlagen deutscher Steuerpflichtiger in der Schweiz in Höhe von 21 bis 41% des Kapitals geben oder die betroffenen Steuerpflichtigen werden den deutschen Finanzbehörden gemeldet. Diese Re-

gelung gilt flächendeckend. Kein deutscher Steuerpflichtiger, der zu bestimmten im Steuerabkommen festgelegten Stichtagen noch eine Bankverbindung zu einer schweizerischen Zahlstelle unterhält, kann sich der Regelung entziehen. Zu einer derartig generellen Regelung ist mir keine Alternative bekannt.

Ohne dieses Steuerabkommen würden auch künftig nur bei zufälligen Entdeckungen punktuell Steuern für die Vergangenheit bezahlt. Steueransprüche würden weiterhin ohne Chance auf Realisierung durch Verjährung erlöschen. Insofern ist der Streit letztlich müßig, ob bei einer regulären Versteuerung mehr Steuern anfielen als bei der Nachversteuerung. Fest steht jedenfalls: ohne das Steuerabkommen werden viele Steuerpflichtige überhaupt keine Steuern entrichten. Abgesehen davon dürften durch die Pauschalbesteuerung in einer Vielzahl von Fällen individuell sogar mehr Steuern anfallen, als wenn es zu einer regulären Besteuerung käme. Darauf deuten zumindest die Berechnungen der schweizerischen Banken und auch Äußerungen von deutschen Steuerberatern hin. Grund dafür ist die offenbar lange Halbdauer von Vermögensanlagen deutscher Steuerpflichtiger in der Schweiz.

Vorrangiges Ziel Deutschlands in den Verhandlungen mit der Schweiz war zudem die Sicherstellung der gleichmäßigen Besteuerung deutscher Vermögensanlagen in der Zukunft. Dass dies gelungen ist, ist keine Selbstverständlichkeit. Die Übertragung der Regelungen der deutschen Abgeltungsteuer in das schweizerische Recht ist völkerrechtlich einmalig. Nur dadurch ist gewährleistet, dass es hinsichtlich der Besteuerung von Kapitalanlagen keine Unterschiede mehr zwischen einem deutschen und schweizerischen Anlagestandort gibt. Bislang zahlen deutsche Anleger in Frankfurt zwangsläufig Steuern und in Zürich praktisch nur freiwillig. Ein gleichheitswidriger Zustand, der völlig ungerecht ist. Gerade die steuererhlichen Bürger haben aber ein Recht darauf, dass Deutschland alles in seiner Macht stehende tut, um diesen gleichheitswidrigen Zustand zu beseitigen.

Zum Teil wird kritisiert, dass die Quellensteuer in der Schweiz anonym erhoben werde. Dies gilt aber auch in Deutschland, was gerne verdrängt wird.

Es wird ein weiterer Aspekt übersehen: Eine Quellensteuer greift lückenlos und kann damit das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung besser als jede andere Form der Steuererhebung erfüllen. Mit dieser zutreffenden Begründung wurde die deutsche Quellensteuer 2009 von der großen Koalition eingeführt.

Letztlich richtet sich die Kritik auch nicht gegen die anonyme Besteuerung der Erträge, sondern erweckt den Eindruck, dass damit Schwarzgelder weiterhin unentdeckt in die

Schweiz verbracht werden könnten, wenn auch um den Preis der Quellenbesteuerung der Erträge.

Wer das Steuerabkommen im Einzelnen würdigt, wird feststellen, dass es auch Vorkehrungen gegen die Anlage neuen Schwarzgelds in der Schweiz enthält. Es ist vorgesehen, dass Deutschland auch über den aktuellen OECD-Standard hinaus zwecks Überprüfung der steuerlichen Angaben eines Steuerpflichtigen in Deutschland Auskunftersuchen an die schweizerische Steuerverwaltung richten kann. Dazu bedarf es lediglich eines plausiblen Anlasses, der nicht willkürlich sein darf. Höhere Anforderungen werden in Deutschland auch nicht an den Kontenabruf gestellt.

Wenn eine derartige Anfrage gestellt wird, z.B. ob ein bestimmter Steuerpflichtiger ein Konto oder Depot bei einer schweizerischen Bank hat, wird die schweizerische Steuerverwaltung ausnahmslos bei *allen* Banken in der Schweiz nachfragen und das Ergebnis der deutschen Finanzverwaltung mitteilen. Stellt sich heraus, dass die Angaben des Steuerpflichtigen nicht durch das Ergebnis in der Schweiz bestätigt werden, können über eine weitere Anfrage an die Schweiz auch alle steuerlich erheblichen Einzelheiten über den betroffenen Steuerpflichtigen in Erfahrung gebracht werden. Dieses Verfahren ist dem Kontenabruf in Deutschland nachgebildet und wird eine erhebliche präventive Wirkung entfalten.

Verglichen mit dem Status quo der steuerlichen Regelungen führt das Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz zu größerer Steuergerechtigkeit.

Daran kann auch das immer wieder ins Feld geführte Argument der Kritiker nichts ändern, dass vor Inkrafttreten des Steuerabkommens noch Anleger ihre Kapitalanlagen in der Schweiz an andere Anlageorte verbringen können, um sich den Wirkungen des Steuerabkommens zu entziehen.

Bislang lässt sich durch nichts belegen, dass deutsche Kunden schweizerischen Banken den Rücken kehren. Vielmehr halten sie – soweit dies von außen erkennbar ist – trotz der drohenden Besteuerung den schweizerischen Banken offenbar die Treue. Patrick Odier, Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung, bestätigte kürzlich, dass in der Schweiz keine besondere Bewegung von deutschen Kunden ins Ausland zu bemerken sei.

Diejenigen, die meinen, ihre Gelder noch schnell verschieben zu können, werden feststellen müssen, dass Deutschland durch Abkommen mit anderen Staaten sicherstellen wird, dass sie sich auch dort ihren Steuerpflichten in Deutschland nicht entziehen können. Auch hierzu leistet das Abkommen einen Beitrag. Die Schweiz wird Deutschland diejenigen zehn Staaten nennen, in die vor Inkrafttreten des Abkommens am meisten Geld abgeflossen ist.

Eine Alternative für Deutschland zu dem mit der Schweiz ausgehandelten Steuerabkommen lassen auch die Verhandlungsergebnisse der USA mit der Schweiz nicht erkennen. Zunächst ist festzuhalten, dass Deutschland zukünftig die ihm zustehenden Steuern automatisch von der schweizerischen Steuerverwaltung überwiesen bekommt. Diese Möglichkeit sehen die Vereinbarungen der USA mit der Schweiz nicht vor.

Das deutsch-schweizerische Steuerabkommen sieht daneben auch erweiterte Auskunftsöglichkeiten für die deutsche Finanzverwaltung vor, die über den international üblichen OECD-Standard hinausgehen. Es ist daher nicht zutreffend, dass die USA mit der Schweiz weitergehende Möglichkeiten für einen Informationsaustausch in Steuersachen vereinbart haben als Deutschland.

Im Ergebnis gewährleistet damit nur die Ratifizierung des deutsch-schweizerischen Steuerabkommens eine gleichmäßige Besteuerung von Vermögensanlagen deutscher Steuerpflichtiger in der Schweiz und damit die Steuergerechtigkeit.



Manfred Gärtner\*

## Der Ausverkauf deutscher Steuersouveränität

Unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit versucht das paraphierte Steuerabkommen mit der Schweiz:<sup>1</sup>

1. Einen Schlusstrich unter die Vergangenheit zu ziehen. Dies wird nicht ohne Kompromisse und wohl auch schalen Nachgeschmack bei diversen Beteiligten möglich sein.
2. Steuergerechtigkeit im Status quo herzustellen. Dies erscheint auf dem Papier einfach und erreicht. Für die Praxis ist Skepsis angebracht.
3. Steuergerechtigkeit zukunftsicher zu machen. Hier verbirgt sich der wohl größte, bisher kaum thematisierte Pferdefuß.

Im Übrigen wird man unterscheiden müssen zwischen dem, was das Papier verspricht, und dem, was realistischerweise zu erwarten ist.

### Ein akzeptabler Schlusstrich unter die Vergangenheit?

Schweizer Banken verwalten nach eigenen Angaben etwa 3 Bill. Franken ausländischer Kapitalvermögen. Man geht davon aus, dass rund 10% davon aus Deutschland stammt, also etwa 250 Mrd. Euro. Unterstellt man eine historisch gesehen eher bescheidene Rendite von 6% und einen für die betroffene Klientel bis zur Einführung der deutschen Abgeltungssteuer nicht unrealistischen Steuersatz von 50%, so ergibt dies einen Steuerausfall von  $0,06 \times 250$  Mrd. Euro

\* Prof. Dr. Manfred Gärtner ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit besonderer Berücksichtigung der Wirtschaftstheorie an der Universität St. Gallen.

<sup>1</sup> Die folgenden Überlegungen betreffen zu einem großen Teil auch das fast deckungsgleiche Steuerabkommen zwischen Österreich und der Schweiz. Eine breiter angelegte, vor allem auch die rechtliche Seite des Steuerstreits zwischen Deutschland und der Schweiz betrachtende Diskussion findet sich in Habermacher und Kirchgässner (2012). Vgl. auch Gärtner (2012).

$\times 0,5 = 7,5$  Mrd. Euro pro Jahr. Nimmt man an – und da das Bankgeheimnis die wahren Zahlen versteckt, muss man mit Annahmen arbeiten – deutsche Kapitalvermögen in der Schweiz hätten sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs parallel zur Entwicklung des schweizerischen Volkseinkommens aufgebaut und verzinst man in der Vergangenheit entgangene Steuern auch nur mit dieser Einkommenswachstumsrate, dann liegt die Schadenssumme für jedes einzelne Jahr bei denselben 7,5 Mrd. Euro. Die Deutschland entgangenen Steuereinnahmen addieren sich damit allein für die sechs Jahrzehnte vor Einführung der Abgeltungssteuer auf  $60 \times 7,5$  Mrd. Euro = 450 Mrd. Euro.

Man mag die eine oder andere Annahme für überzogen halten. Doch gleich, ob man nun mit etwas tieferen Steuersätzen rechnet oder unterstellt, dass nur 90% der deutschen Vermögenserträge in der Schweiz unbesteuert bleiben – zu völlig anderen Größenordnungen wird dies nicht führen. Und hinzuzufügen ist dann immer noch, dass viele in der Schweiz versteckten Vermögen schon bei ihrer Entstehung schwarz, also unbesteuert blieben, was einen weiteren Steuerausfall in Deutschland im hohen zweistelligen Milliardenbereich bedeutet. Aber auch damit wird der letztlich entstandene volkswirtschaftliche Schaden noch unterschätzt. Wenn Jahr für Jahr Milliardenbeträge hinterzogen werden, muss der Staat Leistungen kürzen und andere Steuern erhöhen, etwa auf die weniger leicht zu verbergenden Arbeitseinkommen. Dies drückt die verfügbaren Arbeitseinkommen, das Arbeitsangebot geht zurück, mit negativen Konsequenzen für Volkseinkommen, Konsum, Spartätigkeit und Vermögensbildung. Arbeit wird für Unternehmen teurer und deren Wettbewerbsfähigkeit leidet.<sup>2</sup>

Nun sieht das Steuerabkommen in seiner am 5. April 2012 nachgebesserten Fassung vor, dass in der Schweiz versteckte deutsche Vermögen zu einem zwischen 21 und 41% liegenden Satz nachbesteuert und somit legalisiert werden. Angesichts des in der Schweiz vermuteten Volumens illegaler deutscher Vermögen sollte sich Deutschland auf einen Steuerregen von 50–100 Mrd. Euro freuen können. Die im Abkommen zugesagte Garantiesumme von gerade einmal 2 Mrd. Franken steht allerdings in einer grotesken Relation zu diesen Summen und erst recht zum entstandenen Schaden. Sie legt nahe, dass sich die Verhandlungsparteien bei der Erwartung getroffen hatten, dass ein Großteil der deutschen Vermögen die lange Zeit bis zum geplanten Inkrafttreten des Abkommens Anfang 2013 nutzen wird, um sich einer Besteuerung durch rechtzeitigen Unterschlupf in Trusts, Stiftungen, Lebensversicherungen, Schließfächern oder anderen Steueroasen zu entziehen. Ob die deutsche Regierung dies den Steuerzahlern als gerechten Schlussstrich unter Vergangenes verkaufen kann, bleibt abzuwarten.

<sup>2</sup> Ein Versuch, die grenzüberschreitenden Auswirkungen des Bankgeheimnisses in einen volkswirtschaftlichen Zusammenhang zu stellen, findet sich in Brevik und Gärtner (2005).

### Realistische Erwartungen für die Gegenwart?

Deutschland kennt seit 2009 eine Abgeltungssteuer von 25% auf Kapitaleinkommen, plus Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer. An diesem Satz orientiert sich auch das bilaterale Abkommen. Auf dem Papier scheint es damit für den deutschen Finanzminister irrelevant zu sein, ob Steuerpflichtige ihr Geld in Deutschland oder in der Schweiz verwalten lassen und versteuern. Ob das auch in der Praxis gilt, ist aus verschiedenen Gründen zweifelhaft:

Zunächst kann kein Abkommen alle Eventualitäten und Einfälle kreativer Geister abdecken. Es bleiben immer Schlupflöcher und Interpretationsspielräume. Deren Auslegung bestimmen die an den Schalthebeln sitzenden Akteure. Und das sind letztlich die schweizerische Finanzindustrie und Verwaltung. Wer sich Illusionen über deren Haltung zum Bankgeheimnis macht, sollte dringend den Kopf aus dem Sand nehmen. Schweizer und Deutsche leben bei der moralischen Beurteilung der Außenwirkungen des Bankgeheimnisses auf andere Länder nicht auf dem gleichen Planeten. Wer glaubt, auch die Schweiz sei inzwischen mehrheitlich und reumütig zur Einsicht gelangt, hier sei in der Vergangenheit Einiges schief gelaufen, der sollte sich einmal dieses Thema aufgreifende Talkrunden des Schweizer Fernsehens zu Gemüte führen.<sup>3</sup> Aus der Sicht vieler maßgeblicher Leute in der Schweizer Finanzindustrie, Politik und Medienlandschaft ist Deutschland, eigentlich das gesamte Ausland, steuerlich ein Unrechtsstaat, womit Steuerhinterziehung ein legitimer Akt der Selbstverteidigung und die Unterstützung dabei zur guten Tat wird. Aus dieser Perspektive würde die Umsetzung des Steuerabkommens erfolgen.<sup>4</sup>

Und was sagt es denn aus, dass es die auf Schweizer Seite für die Verhandlungen verantwortliche Ministerin zu Hause als Erfolg verkauft, dass Deutschland nach Inkrafttreten keine Steuer-CDs mehr kaufen dürfe. Dass dies in der Schweiz als zentrales Anliegen angesehen wird<sup>5</sup>, kann wohl nur heißen, dass man weiterhin mit Steuerhinterziehung rechnet (und diese auch schützen will). Bei einer konsequent umgesetzten Weißgeldstrategie gäbe es ja keinen Markt für sol-

<sup>3</sup> Jüngeren Datums ist z.B. BILANZ Standpunkte (2012) vom 9. September. Erhellend ist auch der Auftritt von Oswald Grübel, dem früheren Chef der beiden Schweizer Grossbanken bei Giacobbo und Müller (2012). Auf die Frage, ob ihm nicht unwohl gewesen sei, immer nur ausländisches Vermögen vor den Steuerbehörden zu verstecken, sagte er feixend (meine Übersetzung ins Schriftdeutsche): »Das war fünf Jahrzehnte – oder länger – das Geschäftsmodell der Schweiz. Und davon haben wir alle gut gelebt. Jetzt müssen wir uns halt was Neues überlegen.«

<sup>4</sup> Hier muss man allerdings festhalten, dass es bedeutende Ausnahmen gibt. Vgl. z.B. Vontobel und Parma (2009) und auch viele Politiker und Jungpolitiker der linken und grünen Parteien. Bemerkenswert ist auch, dass sich Patrick Odier, der Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung, seit längerem für eine Weißgeldstrategie stark macht. Ob diese Sicht in absehbarer Zeit mehrheitsfähig wird, erscheint eher zweifelhaft.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. die von Berthoud (2012) berichtete Aussage des Präsidenten der schweizerischen FDP, Philipp Müller: »Bei der ganzen Übung (beim Steuerabkommen; M.G.) gehe es doch darum, solche (neue CD-Käufe; M.G.) zu verhindern.«

che Informationen mehr und eine CD-Käufe untersagende Vertragsklausel wäre überflüssig.<sup>6</sup>

Wer dies als Säbelrasseln, Unterstellungen und Spekulationen abtut und Fakten fordert, mag sich die nun schon mehrjährigen Erfahrungen mit dem sich vom paraphierten Steuerabkommen nicht grundsätzlich unterscheidende Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU anschauen. Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU verpflichtet die Schweiz, von EU-Steuerpflichtigen mit Vermögen in der Schweiz einen seit 2011 auf 35% angestiegenen Steuerrückbehalt auf Zinserträge zu erheben. Hiervon gehen 75% an die Heimatländer und 25% bleiben der Schweiz.<sup>7</sup> In den Jahren 2009 und 2010, als der Steuerrückbehalt noch bei 20% lag, wurden jeweils gut 100 Mill. Franken überwiesen. Zur Erinnerung: Man schätzt, dass deutsche Steuerflüchtlinge etwa 300 Mrd. Franken bei Schweizer Banken verstecken. Da auszuschießen ist, dass Schweizer Banken in einem Jahr, in dem der DAX um 30% zulegen, nur eine Rendite von weniger als 2 Promille auf dieses gesamte Vermögen erwirtschafteten, muss der überwiegende Teil dieser Schwarzgelder in Vehikeln angelegt worden sein, die vom Abkommen nicht erfasst werden.<sup>8</sup>

### Fesseln für die Zukunft

Mit der Einführung der Abgeltungssteuer 2009 vollzog Deutschland den Übergang von einer synthetischen, Arbeits- und Vermögenseinkommen gleich behandelnden Einkommensteuer zu einem dualen System. Nach diesem gelten progressive, bis auf Grenzbelastungen von 42% ansteigende Tarife nur noch für Arbeitseinkommen. Kapitaleinkommen werden durch einen bei 25% gedeckelten Steuersatz privilegiert behandelt.

Ob dies das vom Souverän langfristig gewünschte Optimum darstellt oder letztlich eine durch Kapitalabfluss in Steueroasen erzwungene Abwehrreaktion, kann man offen lassen. In jedem Fall muss es in einer Demokratie möglich sein, der Steuergesetzgebung jede Form zu geben, die der Souverän wünscht. Das Steuerabkommen mit der Schweiz würde dies verbauen. Auch die in Deutschland in Gang gekommene Diskussion um eine Wiedereinführung

der Vermögenssteuer oder eine Sonderabgabe für sehr Vermögende bleibt Makulatur so lange Finanzvermögen zum Nulltarif in der Schweiz versteckt werden können.<sup>9</sup> Seine Souveränität in der Ausgestaltung und Fortentwicklung seines Steuersystems kann Deutschland nur zurückgewinnen wenn eine persönliche Zurechenbarkeit aller Einkommen und Vermögen erreicht wird. Der einfachste Weg hierzu ist der von OECD und EU-Kommission angestrebte Informationsaustausch.

### Und die globale Gerechtigkeit?

Jenseits helvetischer und germanischer Befindlichkeiten ist das Steuerabkommen auch im globalen Kontext zu sehen. Hier gibt es auf der einen Seite das Beispiel der USA. Diese konnten gegenüber der Schweiz schon vor Jahren durchsetzen, dass Konten von Kunden mit Wohnsitz und Steuerpflicht in den USA den US-Steuerbehörden zu melden sind. Deren kompromissloser Umgang mit Steuerhinterziehung und Steuerbetrug und daran aktiv oder passiv mitwirkenden Helfern haben die Schweizer Finanzindustrie so verschreckt, dass praktische keine Schweizer Bank mehr US-Kunden annimmt und bestehende Geschäftsbeziehungen beendet werden.

Es ist nicht einzusehen, wieso sich die Nachbarn der Schweiz mit weniger zufrieden geben sollten, als was den USA zugestanden wurde. Das Argument, dass man in Europa mit den Interessen kleiner Länder weniger hemdsärmelig umzugehen pflegt, zieht nicht. Natürlich geht es bei bilateralen Verträgen meist um einen Ausgleich im Konflikt stehender Interessen. So wird das Thema Bankgeheimnis auch regelmäßig unter der Prämisse diskutiert, die Schweiz respektiere und schütze halt die Privatsphäre ihrer Bürger in viel höherem Maße als andere Länder. Und dass es dabei zu Steuerhinterziehung ausländischer Kunden komme, sei quasi ein unvermeidlicher Kollateralschaden. In diesem Spannungsfeld, so die deutsche Regierung, sei das Steuerabkommen das bestmögliche, beidseitige Interessen optimal austarierende Ergebnis.

Wo hier der Interessenskonflikt liegen soll, den es auszugleichen gilt, ist allerdings nicht evident. Zum einen steht es der Schweiz doch völlig frei, das Bankgeheimnis für in der Schweiz lebende Kunden beizubehalten. Gefordert ist ja nur die ohne weiteres getrennt zu bewerkstellende Aufhebung für ausländische Kunden. Zum anderen, und dies zählt nun wirklich zu den Treppenwitzen der Weltgeschichte, ist das Bankgeheimnis in der Schweiz selbst nicht mehr als eine Fa-

<sup>6</sup> Dass es bei den Steuer-CDs um dicke Fische geht, illustrieren die vom nordrhein-westfälischen Finanzminister Norbert Walter-Borjans in den Medien genannten Zahlen. Hiernach ergab sich bei bisher 7 000 entdeckten Steuersündern im Durchschnitt eine Steuernachzahlung von 429 000 Euro.

<sup>7</sup> Als Nebenbemerkung: Im Jahre 2007 kostete nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Steuerverwaltung in Deutschland 6,82 Mrd. Euro. Sie fraß damit 1,27% der Steuereinnahmen von 538,23 Mrd. Die Schweiz stellt für ihre nicht wirklich erbetene Hilfe bei der Eintreibung der Steuern von EU-Ländern den 20-fachen Satz in Rechnung.

<sup>8</sup> Der Steuerrückbehalt fällt nur bei (wenn auch breit gefassten) Zinserträgen an und auch nur bei nichtschweizerischen Emittenten. Bei Anlagen, die der Verrechnungssteuer unterliegen und bei Anlagen im Ausland, die keine Zinserträge abwerfen, greift das Zinsbesteuerungsabkommen nicht.

<sup>9</sup> Anzumerken ist, dass das »Steuerparadies« Schweiz sehr wohl eine synthetische Einkommensteuer kennt, die auch Kapitalerträge mit in die Progression nimmt, und auch eine in vielen Kantonen progressive Vermögenssteuer. Beides wird Deutschland nicht einführen können, solange das Steuerabkommen gilt, da für die Umsetzung eine persönliche Zurechenbarkeit erforderlich wäre.

ta Morgana. Tritt man näher, löst es sich in nichts auf. Ermuntert durch die Daumenschraube der Verrechnungssteuer von 35%, welche Banken auf Kapitalerträge einbehalten müssen, legen Schweizer Steuerpflichtige ihren Steuerämtern ihre Vermögens- und Einkommensverhältnisse in einer Breite und Tiefe dar, die in Europa ihresgleichen sucht. Somit geht es beim Steuerabkommen nur darum, möglichst große Teile des Bankgeheimnisses für ausländische Kunden beibehalten zu dürfen.

Zu den stoßendsten Begleiterscheinungen des Wegs über bilaterale Steuerabkommen gehört aber, dass beim Gezerre um Prozente die Interessen der Entwicklungs- und Schwellenländer völlig auf der Strecke bleiben. In den ärmeren Ländern der Welt leiden Millionen in weit existentiellerer Weise unter dem Sog der Steueroasen als die Industrieländer. Bilaterale Alleingänge schwächen Bestrebungen nach mehr globaler Steuergerechtigkeit und sind deshalb in hohem Maße egoistisch.

## Fazit

Das Steuerabkommen wirft viele Fragen bezüglich der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft auf. Dass man unter die Vergangenheit keinen Schlussstrich ohne schmerzhaftes Kompromisse ziehen können, bedeutet aber nicht, dass man bezüglich der Gegenwart naiv sein und sich für die Zukunft Fesseln anlegen (lassen) muss. Von außen gesehen würde Deutschland von den USA belächelt und von Entwicklungsländern zu Recht als unsolidarisch betrachtet werden. Eine zukunftsfähige Lösung, welche diese Defizite und Konfliktherde dauerhaft beseitigt, kommt ohne Informationsaustausch nicht aus. Dieser muss natürlich auch andere Steueroasen und Entwicklungsländer mit einschließen.

## Literatur

Berthoud, J.-M. (2012), »Datenklu-Eskalation gefährdet Steuerabkommen«, Swissinfo, 19. Juli, online verfügbar unter: [http://www.swissinfo.ch/ger/politik\\_schweiz/Datenklu-Eskalation\\_gefaehrdet\\_Steuerabkommen.html?cid=33142054](http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Datenklu-Eskalation_gefaehrdet_Steuerabkommen.html?cid=33142054), aufgerufen am 26. September 2012.

BILANZ Standpunkte (2012), »Bilanz Business-Talk mit Dirk Schütz«, 9. September [Fernsehsendung], Schweizer Fernsehen, online verfügbar unter: <http://ringier02.simplex.tv/content/27/276/21472>, aufgerufen am 26. September 2012.

Brevik, F. und M. Gärtner (2005), »Welfare and Distribution Effects of Bank Secrecy Laws«, University of St. Gallen, Department of Economics Discussion Paper Nr. 2005-7.

Gärtner, M. (2012), »Das ökonomische Einmaleins des Bankgeheimnisses«, *Wirtschaftsdienst* 92(2), 110–114.

Giacobbo und Müller (2012), »Late Service Public«, 1. April [Fernsehsendung], Schweizer Fernsehen, online verfügbar unter: <http://www.videoportal.sf.tv/video?id=c7ef01d9-009e-4a76-bd6f-05846ededc13>, aufgerufen am 26. September 2012.

Habermacher, F. und G. Kirchgässner (2012), »Die Schweiz und Deutschland im Steuerkrieg: Moral oder Interessen?« *Ökonomenstimme*, 6. August, online verfügbar unter: <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/08/die-schweiz-und-deutschland-im-steuerkrieg-moral-oder-interessen>, aufgerufen am 26. September 2012.

Vontobel, W. und V. Parma (2009), *Schurkenstaat Schweiz? Wie sich der größte Bankenstaat der Welt korrumpiert und andere Länder destabilisiert*, C. Bertelsmann Verlag, Gütersloh.



Norbert Walter-Borjans\*

## Das Deutsch-Schweizer-Abkommen: Ungerecht für den Steuerzahler – profitabel für deutsche Steuer- hinterzieher und Schweizer Banken

Politiker haben die Neigung, nach Win-Win-Situationen zu suchen. Wenn beide Verhandlungsseiten zwar nicht alles erreichen, aber doch etwas für sich mitnehmen können, das vorzeigbar ist, können alle aufatmen. Ökonomisch gesprochen mögen Politiker keine Pareto-optimalen Zustände, bei denen der eine nur gewinnen kann, wenn der andere verliert. Genau das ist aber im Streit mit der Schweiz über den Umgang mit Steuerhinterziehern der Fall.

Ein Teil des Schweizer Finanzsektors hat seit Jahrzehnten viel Geld damit verdient, dass er sich mit dem Geld von Steuerflüchtigen günstig refinanzieren konnte. Deren Gewinn sind weniger die in der Schweiz erhaltenen Zinsen als die in ihren Wohnsitzländern »gesparten« Steuern. So wird ein guter Teil des Kapitaleinkommens dieses Personenkreises von der Gemeinschaft der ehrlichen Steuerzahler erwirtschaftet, zu deren Lasten sich die Betrüger aus dem Staub machen. Einen solchen Zustand kann man nicht zum Nutzen aller Beteiligten verändern. Wenn wir den Steuerausfall durch Hinterzieher wirksam stoppen, dann geht das zwingend zu Lasten derer, die bisher davon profitieren und zu Lasten derer, die Beihilfe dazu leisten und daran verdienen.

Das aber liegt nicht im Interesse einer Vielzahl der Schweizer Banken. Wäre die heile Welt des Steuerbetrugs nicht durch einen verschreckten Kundenkreis in Aufruhr versetzt worden, weil viele ansonsten unbescholtene, gut betuchte Bürger fürchten, ihr Name könne in einem unangenehmen Zusammenhang Gegenstand öffentlicher Berichte werden, dann hätte es die Bereitschaft zu Verhandlungen nie gegeben. So aber droht den Schweizer Banken ein schmerzhafter Kapitalabfluss, und deshalb sucht man einen Ausweg

mit dem Ziel, wieder Ruhe zu schaffen und weiterhin attraktiv zu sein für Anbieter billigen Geldes. Diesem Ziel dient das jetzt auf dem Tisch liegende Abkommen.

Damit beantwortet sich aber die vom ifo Institut gestellte Frage »Kann das Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz zu größerer Steuergerechtigkeit führen?« von selbst – mit nein, zumindest dann, wenn nicht gravierend nachgebessert wird. Bei dem Abkommen in seiner derzeitigen Fassung würden sich die Steuerehrlichen zu Recht benachteiligt fühlen. Es enthält Schlupflöcher sowohl bei den Regelungen für die Vergangenheit als auch bei den Vereinbarungen für Gegenwart und Zukunft.

Ein vernünftiges Abkommen wäre besser als der jetzige Zustand. Aber bevor wir einem Abkommen mit unabsehbaren, nachteiligen ökonomischen Folgen für den deutschen Fiskus zustimmen, das gleichzeitig die Steuergerechtigkeit mit Füßen tritt, verfahren wir lieber weiter wie bisher.

### Schwachstellen und Schlupflöcher

Ich habe grundsätzlich nichts dagegen, einen Schlussstrich unter die Vergangenheit zu ziehen. Nur kann der nicht so aussehen, dass sich der ehrliche Steuerpflichtige über den Tisch gezogen fühlen muss. Das Steuerabkommen sieht eine pauschale und einmalige Nachversteuerung von deutschem Schwarzgeld auf Schweizer Konten vor und räumt den Betrügern dabei einen Rabatt ein, dessen Gewährung dem Ehrlichen nicht zu vermitteln ist. Der im Abkommen vorgesehene Steuersatz zwischen 21 und 41% ist nach Berechnungen des Nordrhein-Westfälischen Finanzministeriums und von anderen anerkannten Experten blanke Theorie. In der Praxis werden so gut wie nie mehr als 21 bis 25% erreicht werden. Die Betrüger sollen demnach weit weniger als die Hälfte dessen bezahlen, was in derselben Zeit die ehrlichen Steuerzahler bezahlt haben. Allein an Einkommensteuer wären meist 42 oder 45% fällig gewesen.

Genauso untragbar sind die Schlupflöcher in der Übergangszeit. Das Abkommen soll erst 2013 greifen. Bis dahin haben die Betrüger die benötigte Zeit, ihr Schwarzgeld von der Schweiz aus in andere Steueroasen oder in andere Anlageformen zu bringen. Die Kontoinhaber bleiben bei einem erfolgten Kapitalabzug anonym, und die Schweiz nennt lediglich die nach Volumen wichtigsten zehn Zielstaaten und die Anzahl der betroffenen Personen pro Zielstaat. Eine wirksame Kontrolle durch die deutschen Finanzbehörden (z.B. durch Auskunftersuchen) ist dadurch so gut wie unmöglich.

Ein weiterer gravierender Mangel des Abkommens betrifft die Zukunft. Das Abkommen sieht vor, künftige Erträge auf deutsches Kapital in der Schweiz anonym zu besteuern –

\* Dr. Norbert Walter-Borjans ist Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

also nur die Zinsen. Die viel höhere Einkommensteuerhinterziehung verschwindet im Dunkel der Anonymität. Wenn zum Beispiel jemand 1 Mill. Euro in Deutschland verdient und unversteuert auf ein Schweizer Konto transferiert hat, bekommt er Zinsen auf dieses Kapital. Wenn er dann nur die Zinserträge versteuert, erhält er im Gegenzug die schöne Gewissheit, dass die Hinterziehung der Einkommensteuer im Zusammenhang mit der Erwirtschaftung der 1 Mill. Euro kaum je entdeckt wird.

Ein Selbständiger beispielsweise, der die 1 Mill. Euro dagegen ordnungsgemäß versteuert, muss zunächst einmal Umsatzsteuer hinzurechnen und vom Empfänger der Leistung einbehalten. Gegenüber demjenigen, der das nicht macht, hat er hierdurch zum einen einen Wettbewerbsnachteil, weil er die Ware teurer anbieten muss. Zum anderen muss er auf seine Einkünfte den Spitzensteuersatz von 45% (inklusive der sog. Reichensteuer) abführen. Er kann also im Gegensatz zum Hinterzieher nicht 1 Mill. Euro in der Schweiz anlegen, sondern nur 550 000 Euro und bekommt auch dementsprechend weniger Zinsen. Das Beispiel zeigt, dass das Abkommen eine Einladung wäre, Schwarzgeld weiterhin und sogar sicherer als zurzeit in der Schweiz zu verstecken.

Die im Abkommen eröffnete Möglichkeit, in wenigen Einzelfällen Auskunftersuchen zu erlauben, wird der vom Bundesfinanzministerium vorgenommenen Umschreibung (»dem automatischen Informationsaustausch im Bereich der Kapitaleinkünfte dauerhaft gleichkommend«) nicht gerecht. Ein derartiger Auskunftsaustausch setzt kein förmliches Ersuchen im Einzelfall voraus, sondern findet nach vorher festgelegten Kriterien in bestimmten Zeitabständen automatisch zwischen den Vertragsstaaten statt. Auch die zahlenmäßige Begrenzung bleibt hinter den Anforderungen an einen derartigen Austausch zurück. Das Abkommen würde nur in 1 300 Fällen innerhalb von zwei Jahren ein Auskunftersuchen zulassen. Das wäre ungefähr eine Anfrage pro Finanzamt und Jahr.

Die Sondervereinbarung mit der Schweiz durch das Abkommen widerspricht, insbesondere durch die zahlenmäßige Begrenzung von Auskunftersuchen, dem Geist der EU-Zinsrichtlinie und unterläuft dadurch EU-Bemühungen, die Schweiz zu einem tatsächlichen automatischen Informationsaustausch anzuhalten. Die Schweiz erhielte vielmehr Brief und Siegel der Bundesrepublik Deutschland, dass das Abkommen dem automatischen Informationsaustausch dauerhaft gleichkäme, obwohl das definitiv nicht der Fall ist. Darüber hinaus würde ein solches Abkommen sicher nicht die Bereitschaft anderer Niedrigsteuerländer der EU erhöhen, bei der laufenden Revision der EU-Zinssteuererrichtlinie vom Ausnahmeverfahren des Quellensteuerabzugs zu einem automatischen Informationsaustausch überzugehen.

### **Abkommen schadet dem deutschen Fiskus langfristig**

Das Abkommen widerspricht aber nicht nur dem Gebot der sozialen Gerechtigkeit, sondern ist auch ökonomisch nicht sinnvoll, weil es zugunsten einer Zahlung von 1,7 Mrd. Euro auf langfristig viel höhere Einnahmen verzichtet.

Zum Vergleich: Bund und Länder haben durch die Auswertung der Steuer-CDs und durch Selbstanzeigen im Zusammenhang mit Kapitaleinkünften in der Schweiz rund 3 Mrd. Euro eingenommen.

Die Behauptung des Bundesfinanzministeriums, nach Inkrafttreten des Steuerabkommens mit der Schweiz sei mit Nachzahlungen von 10 Milliarden zu rechnen, ist nicht fundiert belegt. Wenn Steuerhinterzieher bis zum Jahresende Zeit bekommen, ihr Geld außer Landes zu bringen oder auf sichere Anlageformen umlenken, und wenn ihnen Schweizer Banken dabei auch noch tatkräftig helfen, wäre es mehr als blauäugig darauf zu hoffen dass Schwarzgeldbesitzer und ihr Kapital von 50 Mrd. Euro auf Schweizer Konten nur darauf warten, im nächsten Jahr nachversteuert zu werden. Warum garantieren die Schweizer Banken dann nicht wenigstens schon einmal 5 Mrd. Euro?

Der Freifahrtschein für die Zukunft zusammen mit der durch die Ungerechtigkeit verursachten Frustration der bislang Steuerehrlichen würde zu einem kaum zu beziffernden Schaden für den deutschen Fiskus in der Zukunft führen.

### **Rechtmäßigkeit der jetzigen Praxis**

Angebotene Daten zu prüfen ist keine Frage der Opportunität. Die Finanzverwaltung ist von Amts wegen dazu verpflichtet, alle Anhaltspunkte auf Steuerstraftaten zu überprüfen. Dazu zählen auch Hinweise auf Daten-CDs.

Die Rechtmäßigkeit des Ankaufs von angebotenen Daten wird nicht nur durch das Bundesfinanzministerium bestätigt, sondern auch durch die Staatsanwaltschaften und alle Gerichte, die sich bislang mit dem Thema beschäftigt haben. So kommt zum Beispiel das Landgericht Düsseldorf zu folgendem Ergebnis: »Entgegen der Ansicht der Verteidigung haben sich die Beamten der Finanzverwaltung durch den Ankauf der CD auch nicht strafbar gemacht. ... Den Steuerbehörden steht nach Ansicht der Kammer nicht nur die Befugnis zu, im Rahmen steuerstrafrechtlicher Ermittlungen potenziell relevantes Material entgegenzunehmen, sondern ... dafür auch eine finanzielle Gegenleistung zu erbringen. ... Auch ist die Zahlung von Belohnungen für Hinweise zur Aufklärung von Straftaten ein traditionelles Mittel der Strafverfolgung.«

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellt zudem in seiner Entscheidung vom 9. November 2011 (Beschluss, 2 BvR 2101/09) fest, dass eine strafrechtliche Verwertung der angekauften Daten zulässig ist.

Ein künftiger Ankauf angebotener Daten-CDs wäre, selbst im Falle des Zustandekommens, weiterhin zulässig. Auch nach Auffassung des Bundesfinanzministers erlaubt die Erklärung des Bundesfinanzministeriums zum Abkommen nur keinen aktiven Erwerb derartiger Daten. Aktiv hat sich die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung ohnehin niemals um den Erhalt entsprechender Angebote bemüht. Die Schweizer Seite legt diesen Punkt allerdings anders aus. Um eine Rechtsunsicherheit zu vermeiden, müsste ein zustimmungsfähiges Abkommen auch in diesem Punkt Klarheit schaffen und das Instrument des Datenankaufs ausdrücklich für zulässig erklären.

### Dilemma war vermeidbar

In die Verhandlungen mit der Schweiz hat das Bundesfinanzministerium die Länder nicht eingebunden, obwohl sie von dessen Auswirkungen in hohem Maße betroffen sind. Der Text des Abkommens wurde den Ländern vom Bundesfinanzministerium erst nach Unterzeichnung übermittelt. Niemand kann deswegen erwarten, dass wir im Bundesrat gegen alle Überzeugung einem für Deutschland so schlechten Abkommen zustimmen. Falls sich durch die augenblickliche Situation das Verhältnis zur Schweiz verschlechtert haben sollte, was ich nicht hoffe, ist das dem Bundesfinanzministerium zuschreiben.

Wichtig ist mir zu betonen, dass es bei dem Streit, nicht um Deutschland gegen die Schweiz geht, sondern gegen deutsche Steuerhinterzieher und ihre Helfer in der Schweiz.

### Schweiz hat noch kein Interesse an wirksamen Abkommen

Den endgültigen Beweis dafür, dass der Schweizer Finanzsektor und scheinbar auch die Schweizer Regierung momentan kein wirkliches Interesse daran haben, das hinterzogene Geld einer Besteuerung zu unterwerfen, hat die Schweizer Regierung jetzt geliefert, indem die Wirtschaftskommission entschieden hat, Gruppenanfragen nicht rückwirkend zuzulassen. Die Entscheidung bestätigt unsere Skepsis gegenüber den wahren Absichten des Schweizer Finanzsektors. Es geht darum, bis zum Ende des Jahres vom billigen Kapital deutscher Steuerbetrüger noch zu retten, was zu retten ist. Und es geht darum, auch in Zukunft ein attraktiver Ort für hinterzogene Steuern zu bleiben. Alles, was diese Absicht gefährdet, wird abgelehnt. Dazu gehört auch das penible Bestehen darauf, künftig keine un-

kontrollierbaren Nachforschungen mehr anstellen zu dürfen. Eine Schweizer Regierung, die das ramponierte Image des Finanzstandortes wirklich glaubwürdig korrigieren wollte, würde anders handeln. In Wahrheit geht es um die Sicherung eines riesigen Geschäfts für Schweizer Banken zu Lasten der ehrlichen Steuerzahler in Deutschland.

### Nachverhandlungen möglich

Noch hoffen die Schweizer Regierung und der Schweizer Finanzsektor auf das Zustandekommen des Abkommens. Diese Hoffnung trügt. Alle Anhaltspunkte sprechen dafür, dass die SPD-geführten Bundesländer das deutsch-schweizerische Steuerabkommen im Bundesrat geschlossen ablehnen werden.

Die jetzige Situation ist für die Schweizer Seite allerdings problematischer als für die deutsche. Die Unruhe bei den deutschen Steuerhinterziehern, die erst durch den Ankauf von Daten entstanden ist, löst beim Schweizer Bankensektor große Sorgen aus. Nur so lässt sich die Bereitschaft der Schweiz erklären, überhaupt über ein Abkommen zu verhandeln. Nicht das Verhandlungsgeschick von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble hat sie an den Verhandlungstisch bewegt, sondern die Angst der deutschen Schwarzgeldanleger vor Entdeckung und der Schweizer Banken um ein großes Geschäft.

Sobald der erste Ärger über ein Scheitern des Abkommens verfliegen ist, wird die Schweizer Seite an den Verhandlungstisch zurückkehren.

Dass schärfere Vereinbarungen mit der Schweiz möglich sind, zeigt das Beispiel USA. Mit der Begründung, dass eine Weigerung dem dortigen Finanzplatz schwere Nachteile zufügen würde, vereinbaren die Schweiz und die USA derzeit ein Abkommen, das die Finanzinstitute verpflichtet, Meldungen über alle US-Konten vorzunehmen. Um solche Meldungen durchführen zu können, muss ein Institut die Zustimmung des Kunden einholen. Ein Kunde, der nicht zustimmt, gilt als unkooperativ. Bei diesen Kunden muss ein Institut 30% auf sämtliche aus den USA stammenden Zahlungen erheben. Das entspricht annähernd dem Spitzensteuersatz in den USA.

### Fazit

Das Abkommen begünstigt jene Steuerhinterzieher, die sich der deutschen Besteuerung in besonders dreister Weise entzogen haben und auch nicht den Anschein erkennen lassen, in die Steuerehrlichkeit zurückkehren zu wollen. Durch die Wahrung der Anonymität, sowohl bei der Abführung der Einmalzahlung als auch bei der Möglichkeit, Kapital ins

Ausland abzuziehen, würden diese Täter in nicht vertretbarer Weise bevorzugt, und dem deutschen Staat würde auf Dauer ein immenser finanzieller Schaden zugefügt.

Ich bleibe dabei: Ein geregeltes Miteinander, das Betrug wirksam ausschließt, wäre der beste Weg. Aber das, was als Abkommen auf dem Tisch liegt, ist kein akzeptabler Beitrag dazu. Wenn das Bessere nicht gewollt ist, können wir mit dem aktuellen Stand leben.