

Karoline Linnert und Jan Fries

Schweizer Steuerabkommen: Die erkaufte Amnestie

Rund zehn Mrd. Euro zusätzliche Steuereinnahmen verspricht das Schweizer Steuerabkommen der Bundesrepublik Deutschland. Das ist eine überaus verlockende Summe. Doch in welcher Höhe die Gelder aus der Schweiz tatsächlich fließen werden, wenn das aktuell zur Abstimmung stehende Steuerabkommen in Kraft tritt, ist derzeit noch völlig offen. Absehbar ist jedoch schon heute, dass dafür ein hoher Preis gezahlt wird. Denn das Abkommen setzt Maßstäbe für zukünftige europäische Regelungen und fällt bei weitem nicht streng genug aus, um Steuerflucht tatsächlich wirksam bekämpfen zu können. Die Bundesregierung hat das Steuerabkommen bereits vor einem Jahr, am 10. August 2011, mit der Schweiz paraphiert. Darin wird die nachträgliche Versteuerung von bislang un versteuertem Altvermögen in der Schweiz und die künftige Besteuerung von Kapitalerträgen geregelt. Zugleich sollen die Banken einen besseren Marktzugang erhalten.¹

Überhöhte Erwartungen

In der Öffentlichkeit stieß das Abkommen jedoch auf ein geteiltes Echo: Während – auch im linken Lager – einige die Vereinbarung wegen drohender Verjährung als substanziellen Fortschritt gegenüber dem Status quo begrüßten, wuchs zugleich die Kritik an dem Abkommen. Denn es zeichnet sich ab, dass vor allem Steuerhinterzie-

her und Schweizer Banken von diesem profitieren werden.

In den vergangenen Monaten wuchs daher auch der Protest. So unterzeichneten mehr als 80000 Menschen den Aufruf „Kein Freibrief für Steuerbetrüger“ des Kampagnennetzwerks Campact. Dem Protest schlossen sich die Bundestagsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Linkspartei an. Zögerlich entschieden sich dann auch einige der SPD (mit-)regierten Bundesländer, dem Abkommen ihre Zustimmung zu verweigern, wenn dieses im November dem Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt wird. Ihre Stimmen sind jedoch von entscheidender Bedeutung, da ohne sie keine Mehrheit im Bundesrat zustande kommt.²

Die Befürworter führen vor allem die zu erwartenden Mehreinnahmen von 10 Mrd. Euro im Jahr 2013 an. Dabei ist es jedoch höchst fraglich, ob diese erzielt werden können. Die Schweizer Banken garantieren für ein Steueraufkommen von 2 Mrd. Schweizer Franken (rund 1,7 Mrd. Euro), die mit der nachträglichen Versteuerung bisher unversteuerter Vermögen zustande kämen. Für die zukünftige Besteuerung von Kapitalerträgen gibt die Schweiz dagegen gar keine Garantien ab.

Hinzu kommt ein weiteres großes Manko: Denn bis zum geplanten Inkrafttreten zum 1. Januar 2013 haben die Anleger genug Zeit, ihr Geld in Sicherheit zu bringen oder in Anlageformen zu überführen, die nicht dem Abkommen unterliegen. Auch die Er-

1 Vgl. Bundesministerium für Finanzen (BMF), Schweiz und Deutschland paraphieren Steuerabkommen, Pressemitteilung 32/2011, Berlin 2011.

2 Vgl. Donata Riedel, Steuerabkommen mit der Schweiz steht vor dem Scheitern, in: „Handelsblatt“, 27.1.2012.

fahrungen der letzten Steueramnestie aus dem Jahr 2004 lassen nicht auf einen Geldregen hoffen. Damals erwartete die Bundesregierung 5 Mrd. Euro Mehreinnahmen. Tatsächlich konnten damals nur 1,4 Mrd. Euro eingenommen werden – ungefähr ein Drittel der erhofften Summe.³

Steuerhinterzieher bleiben anonym

Die ungewissen Einnahmen sind aber nicht das Hauptargument gegen das Steuerabkommen mit der Schweiz. Das Abkommen ist zudem schlicht ungerecht, da es ehrliche Bürgerinnen und Bürger schlechter stellt als Steuerhinterzieher. Obendrein steht es einer konsequenten Bekämpfung von Steuerflucht in Europa im Weg.

Die geplante Amnestieregelung für bisher vor dem deutschen Fiskus versteckte Vermögen sieht in den meisten Fällen bessere Konditionen vor als bei einer Selbstanzeige oder im Vergleich zu einer regulären Besteuerung. Außerdem soll die Identität der Anlegerinnen und Anleger den Steuerbehörden nicht offengelegt werden.

Damit wäre man jedoch nicht nur von einer Rückkehr zur Steuerehrlichkeit weit entfernt. Vor allem würde damit eine ideale Regelung für all jene geschaffen, die Vermögen aus kriminellen Geschäften waschen wollen. Schnell wird dann aus Schwarzgeld sauberes weißes Geld. Das Abkommen berücksichtigt damit auch nicht die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat in seinen Urteil aus dem Jahr 1991 enge Grenzen für die Gewährung einer Steueramnestie gesetzt.⁴

Künftige Kapiteleerträge sollen anonym mit einem Steuersatz von 26,4 Prozent besteuert werden. Diese Steuer soll einen abgeltenden Charakter haben,

also alle Steueransprüche des deutschen Fiskus erfüllen. Zwar entspricht die Höhe des Steuersatzes der deutschen Abgeltungssteuer plus Solidaritätszuschlag. Allerdings widerspricht die anonyme Übermittlung der mehrheitlich in der Europäischen Union verfolgten Strategie, Steuerflucht durch einen automatischen Informationsaustausch und einer Quellenbesteuerung zu bekämpfen. Zugleich ist so eine wirkungsvolle Kontrolle des Steuervollzugs so gut wie unmöglich. Denn nur wenn der Fiskus die Namen der Steuerpflichtigen sowie die Höhe ihrer Einkünfte kennt, kann er eine dauerhafte Besteuerung gewährleisten.

Ein weiteres Detail des Abkommens ließe einen schmunzeln, wenn es nicht so ernst wäre: Mit dem Steuervollzug sollen die jeweiligen Schweizer Banken betraut werden. Es mutet jedoch eigenartig an, wenn sowohl die Beratungen über Anlagestrategien als auch der Steuervollzug in einer Hand liegen – und damit der Bock zum Gärtner wird.

Zu guter Letzt wird die künftige Verfolgung von Steuerhinterziehung massiv eingeschränkt. So soll die Zahl der Auskunftersuchen deutscher Steuerbehörden an die Schweiz eng begrenzt werden. Zugleich dürfen deutsche Finanzbehörden keine Datenträger mehr aufkaufen, um Steuerhinterziehung aufzudecken. Die absurde Begründung hierfür gleicht einem Zirkelschluss: In der schönen neuen Welt soll es kein Schwarzgeld mehr geben und deshalb bedürfe es auch keiner Strafverfolgung mehr. Die Realität jedoch wird eine andere sein.

Die Festlegung auf eine anonyme abgeltende Besteuerung der Kapitalerträge aus der Schweiz hat Auswirkungen weit über die Schweiz hinaus. Denn eine entsprechende bilaterale Regelung würde die notwendige Überarbeitung der europäischen Zinssteuer-Richtlinie verhindern, die europaweit die Besteuerung von grenzüberschreitenden Kapitalerträgen sicherstellen soll. Schon bei der Verabschie-

3 Vgl. BMF, Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit: Bilanz der „Steueramnestie“, in: „Monatsbericht des BMF“, 9/2011, S. 41-43.

4 Vgl. Urteil vom 27.6.1991, 2 BvL 3/89, BVerfGE 84, 233, BStBl II 1991.

derung der aktuellen Richtlinie fordern die Vertreter mehrerer EU-Staaten, wie Luxemburg oder Österreich, durch eine europaweite Regelung nicht schlechter gestellt zu werden als die Schweiz. Der Verhandlungsstand mit der Schweiz legt also fest, was maximal innerhalb der EU erreicht werden kann. Nicht zuletzt deshalb wird die gegenwärtige politische Auseinandersetzung um das Steuerabkommen von EU-Kommission und -Parlament sowie den anderen Mitgliedstaaten kritisch begleitet.

Die Hoffnung liegt im Scheitern

Unterdessen hat die drohende Ablehnung des Abkommens im Bundesrat zu Nachverhandlungen zwischen der Bundesrepublik und der Schweiz geführt, die zuvor noch von beiden kategorisch ausgeschlossen worden waren. Dabei bot die Schweiz insbesondere höhere Sätze für die Besteuerung der Altvermögen und eine pauschale Besteuerung von Erbschaften an.

Da die Erlöse aus der Erbschaftsteuer allein den Bundesländern zustehen, erhofft sich die Bundesregierung doch noch eine Mehrheit im Bundesrat und hat das Ratifizierungsgesetz in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht. Zusätzlich versucht sie die Bundesländer mit einem größeren Anteil an den Einnahmen aus der Nachversteuerung der Altvermögen zu ködern. Da sich bislang noch nicht alle Länder, in denen die SPD (mit-)regiert auf ein „Nein“ festgelegt haben, ist ein Scheitern des Abkommens im Bundesrat derzeit noch nicht ausgemacht.

Doch auch der nachgebesserte Entwurf des Abkommens führt nicht zu mehr Gerechtigkeit. Die Änderungen sind vor allem kosmetischer Natur; eine wirksame Bekämpfung von Steuerflucht und Schwarzgeld kann damit nicht gelingen. So verhindern die nur geringfügig erhöhten Sätze für die nachträgliche Versteuerung von hinterzogenem Vermögen nicht, dass Steuer-

hinterzieher gegenüber ehrlichen Bürgern bevorteilt werden.

Auch ist das Angebot, geheim gehaltene Erbschaften mit einer Abgeltungssteuer von 50 Prozent zu belegen, weitgehend wertlos, solange Schenkungen nicht ebenfalls besteuert werden. Eine Erbschaftsplanung via Schenkungen will die Schweiz aber partout nicht besteuern. Und schließlich ist nach dem aktuellen Stand auch nicht gewährleistet, dass die Besteuerung effektiv überprüft und Steuerflucht wirkungsvoll bekämpft wird. Zwar ist die Anzahl der erlaubten Auskunftersuche erhöht worden – zahlenmäßig beschränkt bleiben sie aber weiterhin.

Andere Länder können in ihrem Steuerstreit mit der Schweiz weit größere Erfolge vorweisen: Den USA ist es schon vor drei Jahren gelungen, das Bankgeheimnis der Schweizer zu knacken. Durch erfolgreiche Gerichtsverfahren gegen Schweizer Banken konnten sie auf die Bankdaten vieler Amerikaner zugreifen. Aktuell streben sie sogar ein Doppelbesteuerungsabkommen an, dass schon beim bloßen Verdacht auf Steuerhinterziehung die Herausgabe von Daten ermöglicht.⁵

Angesichts der vielen Kritikpunkte und der sehr unsicheren Einnahmeprospektiven ist zu hoffen, dass das Abkommen scheitert. Denn eine wirkungsvolle Antwort auf die Steuerflucht kann nur in einem international koordinierten Vorgehen liegen. Dafür wäre die Weiterentwicklung der europäischen Zins-Steuer-Richtlinie mit einem umfassenden automatischen Informationsaustausch und einer Ausweitung auf alle Kapitalerträge ein richtiger und wichtiger Schritt. Nur eine solche Reform kann eine dauerhafte und gerechte Besteuerung von Kapitaleinkünften gewährleisten – und die europäischen Steueroasen langfristig trocken legen.

5 Vgl. Nikolaus Piper, Ruppig, aber effizient – Steuerstreit zwischen Schweiz und USA, in: „Süddeutsche Zeitung“, 3.4.2012.