Bekämpfung von Steuerflucht in die Schweiz

Ansatzpunkte für ein deutsch-schweizerisches Steuerabkommen, das Steuerhinterziehung bekämpft und nicht deckt

Von Thorsten Schäfer-Gümbel und Norbert Walter-Borjans

Seit dem 9. Februar wissen wir: Es gibt viel zu besprechen mit der Schweiz. So bedauerlich der Grund für das Votum der Schweizer Bürgerinnen und Bürger gegen die Freizügigkeit gegenüber der Europäischen Union ist, es ist das Ergebnis einer demokratischen Abstimmung nach Schweizer Recht, die wir zu respektieren haben. Aber Respekt ist keine Einbahnstraße. Worauf es ankommt ist, dass wir unser Zusammenleben im gegenseitigen Respekt so organisieren, dass die europäische Idee ein Gewinn für alle ist. Europa ist kein Kuchen, aus dem man sich die Rosinen picken kann und den Rest anderen überlässt. Wer an europäischen Forschungsprogrammen teilhaben und den Sachverstand europäischer Experten nutzen will, wer Wohlhabende mit steuerlichen Sonderkonditionen anlockt und Europa als Absatzmarkt braucht, der muss sich auch den gemeinsamen Pflichten eines zusammenwachsenden Europas stellen.

Die Schweizerinnen und Schweizer haben entschieden, wenn auch mit denkbar knapper Mehrheit. Diese Entscheidung ist jetzt die Verhandlungsgrundlage für die künftige Rolle der Schweiz in Europa. Sie ist nach unserer Auffassung auch untrennbar verbunden mit der Frage, ob die Schweiz künftig bereit ist, Sorge dafür zu tragen, dass die Steuergesetze ihrer Nachbarn von deren Bürgerinnen und Bürgern respektiert werden. Vermeintliche Belastungen ablehnen und zulassen, dass einige Finanzakrobaten Nutzen aus dem Schaden anderer Gemeinwesen ziehen, das geht nicht. Insofern ist das Referendum vom 9. Februar auch eine Chance, alle Themen unter guten Nachbarn offen zu diskutieren. Wir sind dazu bereit.

Steuerhinterziehung ist eine Straftat und kein Kavaliersdelikt. Steuerhinterziehung ist auch keine Sünde, sondern eine Straftat. Auf Steuerhinterzieher wartet nicht der Beichtstuhl, sondern das Gericht.

Es gibt eine Kette, die damit beginnt, dass Banken die steuerpflichtigen Einkünfte ihrer Kunden nicht automatisch an die zuständigen Finanzbehörden weiterleiten. Solange es diesen automatischen Informationsaustausch nicht gibt, solange werden hartnäckige Steuerbetrüger versuchen, das Gemeinwesen zu täuschen. Und solange es Steuerbetrug gibt, wird es auch immer wieder Menschen geben, die die Betrüger verpfeifen. Sie sorgen am Ende für ein Stück Steuergerechtigkeit.

Diese Kette bekämpft man nicht an ihrem Ende, sondern an ihrem Anfang. Wenn der automatische Datenaustausch nationaler und internationaler Standard ist, wird dem Betrug die wichtigste Grundlage entzogen. Dann gibt es auch nichts mehr zu verraten.

Datenträger mit Informationen über Bankkonten und Bankkunden wären dann wertlos.

Whistle Blowing, der Verrat von Steuerbetrügern aus den unterschiedlichsten Motiven und nicht selten gegen Zahlung eines Honorars, ist aber zurzeit die einzig wirksame Methode, wenigstens einen Teil der Täter dingfest zu machen und einen noch wesentlich größeren Teil so zu verunsichern, dass er aus seinem Versteck kommt und von der Möglichkeit zur strafbefreienden Selbstanzeige Gebrauch macht. Ohne konsequente Auswertung unbezahlter und bezahlter Hinweise „aus der Szene“ wäre die enorm angestiegene Aufdeckungsquote nicht möglich geworden. Alle Appelle der Vergangenheit waren wirkungslos, weil es keine Furcht vor der Enttarnung gab. Heute gilt die Erkenntnis, die Steuermoral steigt wenn der Druck zunimmt, der Rechtsstaat von seinen Möglichkeiten Gebrauch macht.

Wir sind uns bewusst, dass Whistle Blowing allein die gerechte Durchsetzung der Steuerpflicht nicht auf Dauer sicherstellen kann. Der Erwerb von Bankkundendaten bleibt so lange eine Notwehrmaßnahme, wie die notwendigen Steuerinformationen den Behörden nicht vollständig vorliegen. Der Staat hat keine andere Wahl, denn auf der Gegenseite stehen hochbezahlte Experten, die beim Verstecken und Vertuschen helfen. Diese Leute verdienen dafür oft das am Tag, was ein Steuerfahnder im Monat erhält. Professionelle Steuervermeidung ist kein Sport, der nach fairen Regeln funktioniert, sondern er geht auf Kosten der ehrlichen Steuerzahler.

Deshalb hat die internationale Durchsetzung des automatischen Informationsaustauschs oberste Priorität. Sie steht mittlerweile auf den Tagesordnungen vieler Konferenzen der EU und der OECD. In diesen Verhandlungen wird aber auch deutlich, wie steinig der Weg bis zu einer flächendeckenden Verwirklichung des automatischen Datenaustauschs ist. Zahlreiche Staaten erwirtschaften einen namhaften Teil ihrer Wirtschaftsleistung mit dem Schaden anderer Volkswirtschaften. Sie bzw. die dort ansässigen Finanzinstitute bieten sich als Fluchtburgen für diejenigen an, die in ihren jeweiligen Wohnsitzstaaten zwar die Infrastruktur, die Bildungssysteme und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in Anspruch nehmen, sich aber an deren Finanzierung nicht beteiligen wollen. Sie wollen nehmen, aber nichts geben. Genau dieser Widerspruch muss jedem klargemacht werden.

Jahrelang gab es deshalb gar keine Fortschritte. Erst durch die harte Gangart der US-Steuerbehörde, aber auch der Druck der deutschen Steuerfahndung mit dem Erwerb von Datenträgern hat das ermöglicht. Der drohende Abfluss von Kapital, aber auch der drohende Imageverlust werden für eine Reihe von Banken, die über Jahrzehnte zum Teil äußerst kreative Beratung zur Steuervermeidung angeboten haben, zu einer Belastung und wiegen mittlerweile schwerer als der einst unbeschränkte Zufluss von billigem Hinterzieher-Kapital. Das gilt besonders für die europäischen Steueroasen, die nach wie vor die beliebtesten Fluchtorte für eine Klientel sind, die sich nur ungern auf Anlage-Abenteuer in fernen Regionen der Welt einlässt.

Das Ziel, den Schaden durch Steuerhinterziehung, etwa in Deutschland, zu verhindern, ist gleichbedeutend mit einer Senkung der Wirtschaftsleistung in den Steueroasen. Kein Wunder, dass die Nutznießer der Steuerhinterziehung wirksame Lösungen verzögern und verlangen, dass Maßnahmen – wenn überhaupt – nur in gleicher Weise für alle Steueroasen gelten müssen.

Auch wenn im Endergebnis nur ein flächendeckender automatischer Informationsaustausch zielführend ist, wird eine zeitgleich wirksam werdende internationale Vereinbarung nicht zu erreichen sein. Deshalb macht es Sinn, weiterhin Möglichkeiten auszuloten, mit wichtigen Partnern bilaterale Vereinbarungen zu schließen.

Unabdingbare Voraussetzung für bilaterale Abkommen muss sein, dass sie der Verwirklichung eines international flächendeckenden automatischen Informationsaustauschs nicht entgegenstehen. Sie machen nur Sinn, wenn sie globale Regelungen beschleunigen und konkretisieren, und damit ein Meilenstein auf der gesamten Strecke sind.

Genau das hat das gescheiterte Steuerabkommen mit der Schweiz nicht geleistet und offensichtlich auch nicht leisten sollen. Dieses Abkommen trug erkennbar die Handschrift der Schweizer Banken und der deutschen Steuerhinterzieher, denen es darum ging, hinter wohlklingenden Etiketten dafür zu sorgen, dass das Geschäft mit Schwarzgeld weitgehend ungestört hätte weitergehen können. Öffentlich genannte Begründungen, etwa des Aufsichtsratsvorsitzenden von Bayern München, Uli Hoeneß, aber auch anderer, man habe auf das Wirksamwerden des Abkommens gewartet, belegen, dass dieses Abkommen für Steuerhinterzieher keine Bedrohung, sondern die Rettung hätte sein sollen.

Im Artikel 1 des gescheiterten Abkommens hieß es wörtlich: „Die Vertragsparteien sind sich einig, dass das Abkommen dem automatischen Informationsaustausch dauerhaft gleichkommt.“ In den folgenden Artikeln geht es dann aber vor allem um die Wahrung der Anonymität, um die Sicherung des Bankgeheimnisses, die Einschränkung der Nachprüfungsmöglichkeiten und eine Formel für die Abgeltung von Steuerschulden der Vergangenheit, die im Ergebnis zu Nachzahlungen von weit weniger als dem genannten Maximalbetrag von 41 Prozent des Kapitalbestandes geführt und den Hinterzieher deutlich besser gestellt hätte als diejenigen, die ihre Steuern immer ehrlich entrichtet haben. Warum, so muss man sich fragen, sollte in einem Abkommen der Erwerb von Steuer-CDs untersagt werden, wenn es doch einen quasi automatischen Informationsaustausch hätte geben sollen. Bei dessen Verwirklichung wären doch auf Datenträgern gar keine unbekannten Neuigkeiten mehr denkbar gewesen.

Das Abkommen hätte stattdessen – gegen eine Garantiesumme von 1,6 Milliarden Euro – nicht nur weiterhin dunkle Finanzgeschäfte in der Schweiz ermöglicht. Noch schwerer hätte gewogen, dass die in diesem Abkommen vereinbarte Definition des automatischen Informationsaustauschs auch von anderen Staaten in Anspruch

genommen worden wäre. Auch Luxemburg, Österreich und andere, die den Informationsaustausch immer abgelehnt haben, hätten ihn dann nur in der zynischen Definition des Deutsch-Schweizer Abkommens zugestanden.

Macht ein Steuerabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz noch Sinn?

Nein, wenn es den Weg zu einer flächendeckenden internationalen Vereinbarung unterläuft. Ja, wenn es in Bezug auf einen der wichtigsten Finanzpartner beschleunigt und konkretisiert.

Deshalb treten wir dafür ein, den nie wirklich unterbrochenen Dialog mit der Schweiz mit dem Ziel voranzubringen, Steuerbetrug tatsächlich wirksam zu bekämpfen, die Weißgeldstrategie der Schweizer Kreditinstitute zu unterstützen und ein finanzwirtschaftliches Miteinander zu etablieren, das ein Modell für die internationale Kooperation sein kann. Die Ankündigung großer Schweizer Banken, mit Steuerhinterziehern in ihrer Kundschaft jetzt Ernst zu machen und sie entweder zu einer Selbstanzeige oder zur Schließung ihrer Konten zu veranlassen, ermutigt uns zu einem neuen Anlauf.

Eckpunkte für eine wirksame Vereinbarung

Das Abkommen muss sich einfügen in die Bemühungen auf internationaler Ebene nach einem automatischen Informationsaustausch. Es müssen Ross und Reiter benannt werden. Kapitalanlagen unter Pseudonymen, Nummernkonten, Abschirmwirkung von Stiftungen haben in dieser Welt keinen Platz mehr. Die Bundesrepublik setzt gerade das FATCA-Abkommen mit den USA in innerstaatliches Recht um, damit die Finanzinstitute ihren Verpflichtungen zur Meldung von Finanzkonten gegenüber den USA nachkommen können und dies im Einklang mit unseren datenschutzrechtlichen Bestimmungen steht.

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen bei FATCA haben Spanien, Italien, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland beschlossen, einen automatischen Informationsaustausch in Anlehnung an FATCA auch untereinander durchzuführen (G5 Plus Initiative). Dieser Initiative haben sich zwischenzeitlich 31 Staaten angeschlossen.

Die G20 Staaten haben ihrerseits die OECD aufgefordert, einen einheitlichen weltweiten Standard für einen automatischen Informationsaustausch zu Finanzkonten zu entwickeln. Inzwischen sind die Arbeiten vorangeschritten. Dieser Entwicklung wird sich weder die Schweiz noch die EU-Staaten Luxemburg und Österreich oder EWR-Staaten wie Liechtenstein entziehen können. Inzwischen wird auch innerhalb der EU ein verpflichtender automatischer Informationsaustausch im Bereich der Besteuerung angestrebt. Im Rahmen der bisher erfolgten Beratungen hat sich die überwiegende

Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten dafür ausgesprochen, dass es am Ende nur **einen weltweiten Standard** für den automatischen Informationsaustausch zu Finanzkonten geben darf. Das muss das Ziel sein und da muss sich ein neues Abkommen mit der Schweiz messen lassen.

Wollte man mit der Schweiz eine Regelung auch für die Vergangenheit treffen, müsste eine Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen gewährleistet sein. Der Steuerhinterzieher in der Schweiz muss nicht schlechter, er darf aber auch nicht besser als andere Steuerhinterzieher behandelt werden. Auch darf keine Besserstellung gegenüber dem steuerehrlichen Bürger eintreten. Anonyme Steuerzahlungen mit abgeltender Wirkung über die Grenze haben in einer auf Transparenz ausgerichteten Welt keinen Platz mehr.

Die Schweiz ist viel mehr als ein Finanzplatz. Sie ist unser Nachbar und ein wichtiger wirtschaftlicher und kultureller Partner. Die Schweiz und die Schweizer stehen für Qualität und Präzision. Aber der Ruf, den die Schweizer Uhrmacher aufgebaut haben, droht durch Finanzakrobaten zerstört zu werden. In Sachen Steuerhinterziehung brauchen wir eine Weißgeldstrategie, die ihren Namen wirklich verdient.

Wir haben großen Respekt vor den Leistungen der Schweizerinnen und Schweizer. Das gilt auch für die teilweise andere Rechtskultur der Eidgenossenschaft. Selbstverständlich hat die Schweiz das Recht, nationale Gesetze zu beschließen - sei es auf dem Weg der direkten oder der repräsentativen Demokratie, aber dieses Recht haben die Nachbarstaaten der Schweiz auch. Das gilt erst recht, wenn es darum geht, die Stabilität des Gemeinwesens gegen diejenigen aus den eigenen Reihen zu verteidigen, die es zwar nutzen, seine Leistungen aber nicht mit bezahlen wollen.

Rechtskulturen und nationale Gesetze sind das eine. Für Straftäter darf es nirgendwo eine Schutzzone geben. Für ein funktionierendes Miteinander der Staaten in Europa ist es aber mindestens ebenso wichtig, dass man sich an einen Tisch setzt und verhandelt - multilateral und bilateral! Dann werden wir auch über die Milliardenvermögen reden müssen, die auf Schweizer Konten liegen und deren Inhaber verstorben sind, ohne vorher reinen Tisch zu machen oder ihre Angehörigen darüber zu informieren.