

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

17

Begünstigt das geplante Steuerabkommen zwischen Deutschland und der Schweiz Steuerhinterzieher und sollte besser nachverhandelt werden? In Ergänzung zu den Beiträgen im ifo Schnelldienst 18/2012 stellt Gebhard Kirchgässner die Vor- und Nachteile des Deutsch-Schweizer-Steuerabkommens dar.

Keine Seite hat für sich die Gerechtigkeit gepachtet: Zum geplanten Steuerabkommen Schweiz – Deutschland

Zum 1. Januar 2013 soll das zwischen der Schweiz und Deutschland ausgehandelte Steuerabkommen in Kraft treten. Deutsche Schwarzgelder, die in die Schweiz transferiert wurden, sollen für die letzten zehn Jahre pauschal nachversteuert werden: Auf bestehende Vermögen ist eine Pauschalsteuer von 21 bis 41% abzuführen. Im Gegenzug können die Steuerflüchtlinge mit Straffreiheit rechnen. Ab 2013 soll zudem für alle Schweizer Bankguthaben deutscher Steuerpflichtiger eine Abgeltungssteuer von 26,4% gelten. Damit sollen die Altlasten der Vergangenheit entsorgt und für die Zukunft ein weniger konfliktreiches Zusammenleben dieser beiden Staaten ermöglicht werden.

Gegen dieses Abkommen wird in beiden Ländern Sturm gelaufen. In der Schweiz gilt dies zum einen für die »Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz« (AUNS), eine rechtsgerichtete Bewegung, die der rechtspopulistischen Schweizerischen Volkspartei (SVP) nahesteht, deren Jugendorganisation (JSVP) ebenfalls gegen das Abkommen mobilisiert. Sie sehen in diesem Abkommen eine weitere inakzeptable Aufweichung des bereits jetzt stark beschädigten Bankgeheimnisses, der es entgegenzutreten gilt. Unterstützt werden sie dabei von den Schweizer Jungsozialisten, die aber ein ganz anderes Ziel verfolgen: Sie wollen den gegenseitigen Informationsaustausch durchsetzen. Gemeinsam sammeln diese Organisationen derzeit Unterschriften für ein Referendum, mit dem sie das vom Parlament bereits verabschiedete Abkommen zu Fall bringen wollen.

Auf deutscher Seite ist es die links-grüne Opposition, die das Abkommen bekämpft, wobei sich insbesondere die Sozialdemokraten hervortun. Auch ihr Ziel ist es, den automatischen Informationsaustausch durchzusetzen. Dabei wird gelegentlich auch mit Verbalinjurien gegen die Schweiz geschossen, wie wir sie in umgekehrter Richtung nur von der SVP und ihrem Anhängsel AUNS gewohnt sind. Unterstützt wird die Opposition bei ihrer Gegnerschaft vom Bund deutscher Kriminalbeamter, der darauf drängt, dieses Abkommen nicht zu ratifizieren.

Von beiden Seiten werden moralische Argumente ins Feld geführt. Die Schweizer Seite beruft sich darauf, dass sie das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Privatsphäre schützt, welches auch der Staat zu respektieren habe, und dass es höchst fragwürdig sei, wenn der Staat durch den Ankauf von Daten-CDs jene finanziell belohne, welche diese Daten unrechtmäßig kopiert und außer Landes gebracht haben. Die deutsche Seite beruft sich darauf, dass Steuerhinterziehung (von großen Beträgen) eine kriminelle Handlung sei, die es aufzudecken und zu bestrafen gelte, dass die Banken durch die Annahme und Verwaltung von Schwarzgeld Beihilfe zu diesen Handlungen geleistet haben und dass die Schweiz als Staat durch ihre Gesetzgebung bisher die Verfolgung dieser Straftaten verhindert und letztere somit gedeckt habe.

Auch wenn diese Argumente zum Teil fragwürdig sind, sollte eines klar sein: Soweit sie im großen Stil betrieben wird, ist die Steuerhinterziehung ein Betrug am



Gebhard Kirchgässner*

* Prof. Dr. Dr. h.c. Gebhard Kirchgässner ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie sowie Direktor des Instituts für Aussenwirtschaft und angewandte Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen.

ehrlichen Steuerzahler, der dafür mit höheren Steuern und/oder geringeren staatlichen Leistungen bezahlen muss. Dies gilt, auch wenn manche Ökonomen Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung verharmlosen und als (legitime?) Ausweichreaktionen der Bürgerinnen und Bürger mit möglicherweise sogar positiven wirtschaftlichen Konsequenzen betrachten. Diese Auffassung hat auch nichts mit einer »organischen Staatsauffassung« zu tun, wie W. Schäfer (2006) suggerieren möchte. In einem demokratischen Rechtsstaat, und sowohl die Schweiz als auch Deutschland zählen dazu, gibt es nur in ganz seltenen Fällen ein Widerstandsrecht gegen demokratisch beschlossene Maßnahmen; Steuergesetze, die vom demokratisch gewählten Parlament beschlossen und dann möglicherweise in einer Volksabstimmung oder vom Verfassungsgericht bestätigt wurden, gehören ganz sicher nicht dazu. Es ist zudem ein sehr merkwürdiges Rechtsverständnis, wenn einerseits Steuerhinterziehung, selbst wenn sie in großem Umfang geschieht, verharmlost wird, andererseits aber gleichzeitig gefordert wird, jeden, auch den kleinsten unrechtmäßigen Bezug von Sozialleistungen zu bestrafen.

Vor diesem Hintergrund ist auch die in der Schweiz geltende Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung, die zwar unzulässig ist, aber nicht als Straftat betrachtet wird, und dem Steuerbetrug, der als Straftat verfolgt wird, problematisch. Eine Steuerhinterziehung gilt ganz unabhängig von der Höhe des Betrags nur dann als Straftat, wenn dabei Dokumente gefälscht werden. Eine unvollständig ausgefüllte Steuererklärung, in der wesentliche Einkommen nicht aufgeführt werden, gilt nicht als Steuerbetrug. Deshalb wurde in der Vergangenheit in diesen Fällen auch keine Amtshilfe geleistet.

Die Logik hinter dieser Unterscheidung war, dass es dann, wenn man in einem Veranlagungszeitraum mehrere Einkommen hat, ohne weiteres vorkommen kann, dass man etwas anzugeben vergisst. Dies soll nicht kriminalisiert werden. Fälscht man jedoch eine Urkunde, macht man durch diese Handlung deutlich, dass man die Steuern bewusst verkürzt hat, weshalb es als Straftat einzustufen ist. Diese Unterscheidung mag ursprünglich sinnvoll gewesen sein, ist aber heute nicht mehr zeitgemäß, da es möglich ist, große Beträge ins Ausland zu schaffen und so in erheblichem Ausmaß Steuern zu hinterziehen, ohne dass ein einziges Dokument gefälscht werden muss. Selbstverständlich geht es in einem Rechtsstaat nicht an, die Nicht-Deklaration geringfügiger Beträge als Straftat zu behandeln. Die Rechtsordnung sollte und kann auch in der Schweiz zwischen der bewussten Hinterziehung großer Beträge und Bagatellfällen unterscheiden, womit das Anliegen, welches hinter der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbe-

trug steht, gewahrt bliebe, die Unterscheidung selbst aber hinfällig wäre.¹

Bei den unversteuerten Guthaben deutscher Steuerpflichtiger in der Schweiz und der damit verbundenen Steuerhinterziehung handelt es sich freilich in aller Regel nicht um Bagatellfälle. Schließlich sind die Summen dafür zu groß. Nach einer Unterlage der Credit Suisse aus dem Jahr 2004, über die in der Presse berichtet wurde, sollen 88% der Gelder aus Deutschland unversteuert sein (vgl. Süddeutsche Zeitung 2010). Damit entgehen dem deutschen Fiskus erhebliche Einnahmen, auf die er – demokratisch legitimiert – Anrecht hätte. Die Zeche dafür zahlen die Bürgerinnen und Bürger mit niedrigem Einkommen, die keine solchen illegalen Ausweichmöglichkeiten haben.

Bevor man aber auf die moralischen Argumente näher eingeht, sollte man sich die Rechtslage klar machen. Das Problem besteht darin, dass in beiden Ländern durch (in diesen Ländern) legales Handeln Handlungen in dem jeweils anderen Land gedeckt oder gar gefördert werden, die nach dessen Rechtsordnung Straftaten sind, weshalb dieser Staat das Recht hat, sie auch zu verfolgen. So verfolgt und bestraft, wenn sie ihrer habhaft wird, die Schweiz nach ihren Gesetzen jene, welche die Daten (nach Schweizer Recht) unrechtmäßig an sich gebracht und weitergegeben haben. Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat es durch seinen Beschluss vom 9. November 2010 jedoch als zulässig erklärt, diese Daten zu erwerben und in Prozessen gegen Steuerhinterzieher zu verwenden (vgl. Bundesverfassungsgericht 2010; Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010). Somit ist auch der vermutlich jüngst erfolgte Ankauf von Steuerdaten-CDs durch die Steuerbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen nach deutschem Recht zulässig. Dass dies nach Schweizer Recht nicht zulässig ist, spielt für die Rechtslage in Deutschland genauso wenig eine Rolle, wie es für die Schweiz irrelevant ist, dass sich Bankbedienstete in der Schweiz nach deutschem Recht der Beihilfe zur Steuerhinterziehung strafbar gemacht haben. Weder die Schweiz noch Deutschland haben die Möglichkeit, ihre Rechtsordnung auf dem Territorium des jeweils anderen Staates durchzusetzen, falls diese nicht mit der dortigen Rechtsordnung konform geht und/oder durch internationale Abkommen abgesichert ist.

Sollte das Steuerabkommen zum 1. Januar 2013 in Kraft treten, würden sich viele Probleme erledigen, da dann alles, was vor diesem Datum geschah, gerichtlich nicht mehr relevant wäre. Der Vorteil für die Schweiz wäre, dass ihre deutschen Bankkunden nicht mehr bedroht wären, es sei denn, sie würden wieder unversteuertes Geld in die Schweiz bringen. Soweit das nicht der Fall ist, d.h. soweit die von der Politik und den Banken angestrebte »Weißgeldpolitik« durchgeführt wird, würde damit für die deutschen Behörden jeder Anreiz entfallen, Steuerdaten-CDs

¹ Zumindest im Verkehr mit dem Ausland hat die Schweiz inzwischen zugestimmt, den OECD-Standard zu übernehmen, womit diese Unterscheidung in Zukunft nur noch innerhalb der Schweiz von Bedeutung sein dürfte.

zu kaufen. Das unversteuerte Geld deutscher Steuerzahler in der Schweiz wäre legalisiert, ohne dass sich die Betroffenen dem deutschen Fiskus offenbaren müssten. Und der deutsche Staat hätte zusätzliche Steuereinnahmen zu erwarten.

Mit diesem Abkommen hätten sich auch einige der moralischen Probleme, die mit dem heutigen Zustand verbunden sind, erledigt. Dies gilt insbesondere für die Frage, inwieweit ein Staat zur Durchsetzung seiner Interessen Aktivitäten fördern oder zumindest akzeptieren soll, die auf fremdem Territorium geschehen und der dortigen Rechtsordnung widersprechen. Wenn die deutschen Behörden keinen Grund mehr haben, CDs mit Schweizer Bankdaten zu kaufen, leisten sie auch dem illegalen Kopieren solcher Daten in der Schweiz keinen Vorschub mehr. Damit leisten aber auch Schweizer Bankbedienstete keine Beihilfe mehr zur Steuerhinterziehung in Deutschland. Wenn die Schweiz den OECD-Standard erfüllt und entsprechende Anfragen beantwortet, deckt sie auch keine deutschen Steuerhinterzieher mehr. Vieles hängt dabei freilich von der Glaubwürdigkeit der Weißgeldstrategie der Schweizer Banken ab.

Geht man aber von der Glaubwürdigkeit der Weißgeldstrategie aus, welche Argumente sprechen dann noch gegen das Abkommen? Wenn man den automatischen Informationsaustausch als die bessere Lösung ansieht, kann man aus strategischen Gründen dagegen sein. Tatsächlich muss man wohl davon ausgehen, dass der automatische Informationsaustausch in der einen oder anderen Weise kommen wird. Die Vereinigten Staaten zeigen mit dem »Foreign Account Tax Compliance Act« (FACTA), wie man ein Land faktisch dazu zwingen kann, ohne dass dieses Land notwendigerweise seine eigenen Gesetze ändern muss. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die europäischen Länder auf Dauer mit weniger zufrieden geben werden.

Von der deutschen Opposition wird jedoch vor allem mit dem Thema Steuergerechtigkeit gegen das Abkommen argumentiert. So fordert z.B. der NRW-Finanzminister Walter-Borjans ein Abkommen mit der Schweiz, welches kein Schlag ins Gesicht ehrlicher Steuerzahler sei (vgl. Tagesanzeiger online 2012). Die Steuerhinterzieher würden durch das jetzt ausgehandelte Abkommen – grosso modo – besser gestellt als die ehrlichen Steuerzahler. Dass hier eine Ungerechtigkeit besteht, wird im Übrigen auch von deutschen Bürgerinnen und Bürgern geteilt, die politisch nicht links stehen, sondern eine der beiden bürgerlichen Parteien wählen. Dem Argument, dass dem Staat damit sehr viel Steuergeld entgehe, wird nicht nur entgegengehalten, dass es sehr unklar ist, wie hoch die zusätzlichen Einnahmen tatsächlich sein werden, sondern vor allem, dass man sich nicht kaufen lassen wolle (vgl. Tagesanzeiger online 2012). Außerdem wird den Schweizer Banken misstraut.

Wer jahrzehntlang ein Geschäftsmodell hatte, welches in erheblichem Umfang von der Begünstigung von ausländischen Steuerhinterziehern lebte, hat es schwer, sich im Ausland eine Reputation aufzubauen, die glaubhaft macht, dass man in Zukunft darauf verzichten will (vgl. eurActiv.de 2011).

So einfach wie von der deutschen Opposition lässt sich das Thema Gerechtigkeit hier jedoch nicht abhandeln. Selbstverständlich ist es gegenüber den ehrlichen deutschen Steuerzahlern ungerecht, wenn diese deutlich stärker zur Kasse gebeten worden sind, als die Steuerhinterzieher, die zwar für die letzten zehn Jahre Steuern nachzahlen müssen, damit jedoch in den Genuss einer Amnestie gelangen. Aber die vollständige Nachversteuerung einschließlich Bestrafung steht nicht zur Debatte. Die entscheidende Frage ist daher, ob hier alle in der Schweiz erfassbaren deutschen Steuerhinterzieher für die letzten zehn Jahre gleichmäßig erfasst werden, oder ob man per Zufall einige (z.B. durch den Ankauf von Steuer-CDs) erwischen will, viele andere aber durch die Löcher schlüpfen lassen soll. Und hier ist nicht klar, was wirklich gerechter ist.

Für das Abkommen spricht, dass die Steuergerechtigkeit durch sein Inkrafttreten gegenüber dem Status quo erhöht würde. Man kann aber auch argumentieren, dass die damit festgeschriebenen Ungerechtigkeiten diesen Abschluss nicht rechtfertigen, selbst wenn dadurch – zumindest für einige Zeit – eine noch schlechtere Situation bestehen bliebe. Keine Seite hat in diesem Konflikt die Gerechtigkeit für sich gepachtet. Für die Beteiligten aber stehen wesentliche Interessen auf dem Spiel: politische (in Bezug auf die nächsten Wahlen), fiskalische (wegen der erforderlichen Sanierung der öffentlichen Haushalte) sowie wirtschaftliche (bezüglich des eigenen Einkommens und der Auswirkungen auf den Finanzplatz). Dass in solchen Konfliktsituationen moralische Argumente vorgebracht und auch strategisch eingesetzt werden, ist üblich. Dabei sollte man aber nicht verkennen, dass diese Argumente für die Entscheidungen der Bürgerinnen und Bürger wesentliche Bedeutung haben können, sei es in Wahlen, sei es in Abstimmungen. Es lohnt sich somit auch politisch, sich mit ihnen ernsthaft auseinanderzusetzen und sie nicht als strategisches Geplänkel abzutun.

Literatur

Bundesverfassungsgericht (2010), Pressemitteilung, online verfügbar unter: <http://www.bverfg.de/pressemitteilungen/bvg10-109.html>.

euActiv.de (2011), »Ein Schlag ins Gesicht ehrlicher Steuerzahler«, 10. August, online verfügbar unter: <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/amnestie-durch-die-hintertr-005210>, aufgerufen am 28. September 2012.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010), »Ankauf von Steuer-CD rechtes«, FAZ net, 30. November, online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/>

politik/staat-und-recht/bundesverfassungsgericht-ankauf-von-steuer-cd-rechtens-11068284.html, aufgerufen am 30. Juli 2012.

Schäfer, W. (2006), »Schattenwirtschaft, Äquivalenzprinzip und Wirtschaftspolitik«, in: D.H. Ernste und F. Schneider (Hrsg.), *Jahrbuch Schattenwirtschaft 2006/2007, Zum Spannungsfeld von Politik und Ökonomie*, Lit-Verlag, Berlin, 165–182.

Süddeutsche Zeitung (2010), »Credit Suisse und Steuerhinterzieher: Kultur des Versteckens«, 5. Februar, 6, online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/credit-suisse-und-steuerhinterzieher-kultur-des-versteckens-1.54479>, aufgerufen am 30. Juli 2012.

Tagesanzeiger online (2012), »SPD-Länder wollen Steuerabkommen mit der Schweiz scheitern lassen«, 14. September, online verfügbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/21906192/print.html>, aufgerufen am 28. September 2012.