

Itai Grinberg
Associate Professor für Rechtswissenschaft, Juristische Fakultät der Georgetown University

ABKOMMEN ÜBER EINE ANONYME ABGELTUNGSSTEUER UND DIE ZUKUNFT DER INTERNATIONALEN KOOPERATION BEI DER BESTEUERUNG AUSLÄNDISCHER FINANZKONTEN

Rede vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

24. September 2012

Guten Tag, verehrte Vorsitzende Reinemund, verehrte Mitglieder des Finanzausschusses. Mein Name ist Itai Grinberg. Ich bin Associate Professor für Rechtswissenschaft an der juristischen Fakultät der Georgetown University¹ und möchte Ihnen für die Gelegenheit danken, heute vor Ihnen über das deutsch-schweizerische Abkommen über die anonyme Abgeltungssteuer zu referieren. Dabei werde ich auf drei zentrale Aspekte eingehen:

- Der automatische Informationsaustausch ist der anonymen Abgeltungssteuer bei der Bekämpfung der Steuerflucht mittels ausländischer Finanzkonten überlegen.
- Wenn Deutschland das Abkommen über die anonyme Abgeltungssteuer mit der Schweiz ratifiziert, würde dies die Entstehung eines multilateralen Systems zum automatischen Informationsaustausch behindern. Deutschland würde dadurch weniger gut in der Lage sein, das Problem der Steuerflucht mittels ausländischer Konten mittelfristig zu lösen. Mit der Ratifizierung dieses Abkommens würde Deutschland außerdem die Entwicklung eines multilateralen Systems bremsen, mit dem viele andere Länder weltweit das Problem der Steuerflucht mittels ausländischer Konten effektiv angehen könnten.
- Tatsächlich hat die Schweiz mit den Vereinigten Staaten den automatischen Informationsaustausch vereinbart. Deutschland könnte gegenüber der Schweiz unilateral, multilateral und über die EU auf ein ähnliches Abkommen drängen.

I. Die Zukunft der Besteuerung ausländischer Finanzkonten

Das internationale Steuersystem befindet sich in einer Auseinandersetzung darüber, ob Modelle für die automatische Informationsweitergabe oder solche für eine anonyme Abgeltungssteuer besser geeignet sind, um sicherzustellen, dass ein Land ausländische Finanzkonten² seiner Bürger³ besteuern kann. Auf dem Spiel steht, inwieweit viele Länder in der Lage sein werden, in einer von zunehmender finanzieller Integration geprägten Welt eine Einkommensteuer auf die Anlageerträge von Privatpersonen oder die Gewinne von Unternehmen zu erheben.

¹ Bis zum Sommer 2011 war ich im Office of International Tax Counsel im US-Finanzministerium tätig. In dieser Funktion war ich an den gesetzgeberischen, aufsichtsrechtlichen und diplomatischen Bemühungen der Regierung Obama zur Bekämpfung der Steuerflucht mittels Auslandskonten beteiligt. Die Ansichten, die ich in dieser Rede vor dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages äußere, sind ausschließlich meine persönlichen Ansichten.

² Ich verwende den Begriff „ausländische Finanzkonten“ für jedes Konto im Besitz oder unter der Kontrolle eines Privatanlegers, der seinen Steuerwohnsitz nicht in dem Rechtsgebiet hat, in dem das Finanzinstitut (oder die betreffende Tochtergesellschaft oder Zweigniederlassung dieses Finanzinstituts), bei dem das Konto geführt wird, ansässig ist.

³ Meine Ansichten zur Auseinandersetzung über die automatische Informationsweitergabe bzw. die anonyme Abgeltungssteuer sind sehr viel umfassender in zwei weiteren Arbeiten dargelegt. Die aktuellere dieser beiden Arbeiten trägt den Titel *The Battle Over Taxing Offshore Accounts* (erscheint in Kürze in der *UCLA Law Review*; verfügbar unter <http://www.uclalawreview.org/?p=3814>). Eine frühere Fassung dieser Arbeit, veröffentlicht im Januar 2012, trägt den Titel *Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System* und ist verfügbar unter <http://ssrn.com/abstract=1996752>.

Neue Ansätze für eine bessere grenzüberschreitende Steuerkooperation auf Basis des automatischen Informationsaustauschs werden derzeit in drei separaten, aber miteinander zusammenhängenden Projekten entwickelt. Diese Projekte werden von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der EU bzw. den Vereinigten Staaten gemeinsam mit einigen der wichtigsten europäischen Handelspartner, darunter Deutschland, geleitet. Die Schweiz wirbt bei der Frage des Umgangs mit ausländischen Finanzkonten dagegen für einen Ansatz auf Basis einer anonymen Abgeltungssteuer. Sowohl für den automatischen Informationsaustausch als auch für die anonyme Abgeltungssteuer gilt die Prämisse, dass Finanzinstitute grenzüberschreitend als Steuerintermediäre agieren sollen. Die Debatte rund um die internationale Steuerkooperation hat sich also von einem Disput über die Frage, ob Finanzinstitute grenzüberschreitend als Steuerintermediäre fungieren sollen, zu einem Streit darüber gewandelt, wie und für welche Rechtsgebiete die Finanzinstitute diese Aufgaben erfüllen sollen. Diese Entwicklung stellt einen bemerkenswerten Wandel der internationalen Normen dar.

Doch bei der Entscheidung darüber, ob der Fokus ausschließlich auf den von der OECD, der EU sowie den Vereinigten Staaten und ihren Partnern unterstützten automatischen Informationsaustausch gelegt oder die von der Schweiz propagierte Alternativlösung der anonymen Abgeltungssteuer akzeptiert werden soll, steht sehr viel auf dem Spiel. Dass das Modell der automatischen Informationsweitergabe jenem der anonymen Abgeltungssteuer überlegen ist, ist aus mehreren Gründen wichtig: (1) Es ermöglicht die Besteuerung von Kapitalbeträgen, (2) es unterstützt den Gerechtigkeitsinn der Steuerzahler und (3) es ermöglicht die Entstehung eines multilateralen Systems, bei dem Finanzinstitute unabhängig von dem Rechtsgebiet, in dem sie ansässig sind, grenzüberschreitend als Steuerintermediäre fungieren.

A. Automatischer Informationsaustausch besser als anonyme Abgeltungssteuer

Ein Modell der automatischen Informationsweitergabe ist einem Modell mit anonymer Abgeltungssteuer bei der Besteuerung ausländischer Finanzkonten aus drei Gründen überlegen:

1. Automatischer Informationsaustausch kann unversteuertes Kapital erreichen

Eine anonyme Abgeltungssteuer ist unterlegen, da sie im Gegensatz zur automatischen Informationsweitergabe die Probleme im Zusammenhang mit der Akkumulation von unversteuertem Kapital auf einem ausländischen Finanzkonto nicht angehen kann. Eine anonyme Abgeltungssteuer fällt erst an, wenn Zinsen, Dividenden oder Kapitalerträge auf einem ausländischen Finanzkonto gut geschrieben werden, wohingegen die automatische Informationsweitergabe so strukturiert werden kann, dass sowohl Einkünfte und Erträge gemeldet als auch Kapitalzuwächse auf einem ausländischen Konto bewertet werden. Unversteuertes Kapital—Einkünfte inländischer Unternehmen, die sich mittels ausländischer Finanzkonten einer Besteuerung entziehen, so dass der Tatbestand des Steuerbetrugs erfüllt ist—ist ein ebenso großes Problem für die Steuerbehörden in aller Welt wie unversteuerte Anlageerträge auf einem ausländischen Finanzkonto.

2. Automatischer Informationsaustausch unterstützt den Gerechtigkeitsinn

Eine grenzüberschreitende anonyme Abgeltungssteuer kann außerdem der Steuermoral schaden, indem sie für die findigsten Steuerzahler im Vergleich zum Rest der Gesellschaft eine abweichende und bevorzugte Behandlung institutionalisiert. Je häufiger ausländische Finanzkonten genutzt werden, um so mehr könnte die Sonderbehandlung anonymer Kontoinhaber den Gerechtigkeitsinn der anderen Steuerzahler untergraben. Darüber hinaus ist das deutsch-schweizerische Abkommen über die anonyme Abgeltungssteuer ausdrücklich an die Bedingung geknüpft, dass Deutschland Zugeständnisse macht, um Schweizer

Finanzinstituten den Zugang zu deutschen Kunden zu erleichtern. Die Zugeständnisse, welche die Schweiz Deutschland abgerungen hat, machen es für Schweizer Institute einfacher, in Deutschland legal mit deutschen Finanzinstituten zu konkurrieren, und zwar ohne eigene Präsenz im Land und ohne der deutschen Regulierung unterworfen zu sein. Dadurch werden möglicherweise mehr wohlhabende Deutsche ihr Vermögen in der Schweiz verwalten lassen. Und wenn mehr wohlhabende Deutsche in den Genuss der Anonymität in der Schweiz kommen, kann der Gerechtigkeitssinn anderer Steuerzahler durchaus leiden.

3. Eine multilaterale Lösung ist nötig und ein multilateraler automatischer Informationsaustausch ist machbar

Es ist unwahrscheinlich, dass allein die anonyme Abgeltungssteuer in der Schweiz deutsche Steuerpflichtige von der Steuerflucht mittels ausländischer Konten abschreckt. Hochwertige Dienstleistungen der Vermögensverwaltung werden in vielen Rechtsgebieten angeboten. Steuerflüchtige können ihre Schweizer Konten mühelos auflösen und in anderen Rechtsgebieten neue Konten eröffnen, um das deutsch-schweizerische Abkommen zu umgehen. An einer umfassenden Lösung dieses Problems der Steuerflucht müssen daher viele Länder beteiligt sein, die Deutschland unterstützen. Eine solche Lösung muss daher multilateral sein.⁴

Wie die OECD kürzlich dokumentiert hat, wird der automatische Informationsaustausch eine immer gängigere Praxis. Dabei geben viele OECD-Länder wenigstens einige Informationen automatisch weiter, um Steuerverwaltungen in aller Welt zu unterstützen. Die jüngsten Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und anderen Ländern über die automatische Informationsweitergabe haben der weltweiten Diskussion über einen multilateralen automatischen Informationsaustausch neue Impulse gegeben. Insbesondere stellten kürzlich Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten ein zwischenstaatliches Musterabkommen vor, das die Steuerehrlichkeit durch den gegenseitigen automatischen Informationsaustausch verbessern soll. Die sechs Länder verpflichteten sich außerdem zusammenzuarbeiten, um gemeinsame Standards zur Berichterstattung und Sorgfaltspflicht für Finanzinstitute zu entwerfen und so die Entwicklung zu einem weltumspannenderen System zur Bekämpfung der Steuerflucht zu unterstützen. Nach aktuellem Stand der Dinge bieten sich international beträchtliche Chancen für den Aufbau eines multilateralen Systems zum automatischen Informationsaustausch.

B. Die Ratifizierung des deutsch-schweizerischen Abkommens würde die Entstehung eines multilateralen Systems zum automatischen Informationsaustausch behindern

Die Entstehung eines umfassenden multilateralen Systems zum automatischen Informationsaustausch dürfte unwahrscheinlicher werden, falls die anonyme Abgeltungssteuer als gleichgewichtige Alternative zum automatischen Informationsaustausch akzeptiert wird. Bilaterale Abkommen über eine anonyme Abgeltungssteuer dürften mit einem umfassenden multilateralen System zum automatischen Informationsaustausch nicht vereinbar sein. Konsequenter Druck seitens der großen Industrieländer ist unverzichtbar, um die Entstehung eines funktionierenden multilateralen Systems zu erzwingen. Für Deutschland und die EU insgesamt wird es sehr viel schwieriger werden, Druck auf andere Rechtsgebiete auszuüben, sich am automatischen Informationsaustausch zu beteiligen, sobald Deutschland mit der Schweiz eine anonyme Abgeltungssteuer vereinbart hat.

⁴Die umfassendste multilaterale Lösung zur Besteuerung ausländischer Finanzkonten würde aus der Kombination aus einer nicht anonymen Abgeltungssteuer und der automatischen Informationsweitergabe bestehen. Ein System, das eine grenzüberschreitende Abgeltungssteuer und eine Informationsweitergabe vorsieht, ist international derzeit jedoch nicht Gegenstand von Überlegungen.

Diese Schwierigkeit ergibt sich sowohl in Bezug auf Länder innerhalb der EU (etwa Österreich und Luxemburg) als auch in Bezug auf Nicht-EU-Länder (wie Singapur und Hongkong). Die Ratifizierung des Abkommens mit der Schweiz durch Deutschland würde es daher unwahrscheinlicher machen, dass sich ein effektives System weltweit durchsetzen kann, das gegen die Steuerflucht mittels ausländischer Konten vorgeht. Folglich würde Deutschland nicht nur weniger gut in der Lage sein, seine eigenen Probleme im Zusammenhang mit der Steuerflucht mittels ausländischer Konten anzugehen, sondern es auch unwahrscheinlicher machen, dass andere Länder effektiv gegen ihre Probleme im Zusammenhang mit der Steuerflucht mittels ausländischer Konten vorgehen können.

1. Bedeutung der gemeinsamen Erklärung der Vereinigten Staaten und der Schweiz zu FATCA

Im Juni gaben die Vereinigten Staaten und die Schweiz eine gemeinsame Erklärung ab, die einen Sieg der Vereinigten Staaten über das schweizerische Bankgeheimnis darstellt. Die Schweiz hat sich praktisch zur automatischen Informationsweitergabe an die Vereinigten Staaten verpflichtet.

Der Mechanismus ist etwas umständlicher als das Abkommen über den gegenseitigen automatischen Informationsaustausch, das derzeit zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten besteht, doch das Endergebnis ist sehr ähnlich. Die gemeinsame Erklärung der Vereinigten Staaten und der Schweiz fasst eine direkte Berichterstattung Schweizer Finanzinstitute an die US-Steuerverwaltung (IRS) ins Auge. Die Konten US-amerikanischer Kontoinhaber, die ihre Zustimmung gegeben haben, würden der IRS einzeln, die Konten US-amerikanischer Kontoinhaber, die nicht zugestimmt haben, indes gesammelt gemeldet. Die Schweiz stimmte daraufhin zu, Gruppenanfragen der IRS nach zusätzlichen, individualisierten Informationen über die US-amerikanischen Kontoinhaber, die nicht zugestimmt haben, zu akzeptieren und zügig zu beantworten. Letztlich erhalten die Vereinigten Staaten auf diese Weise die gleichen Informationen, die sie auch bei einem einheitlichen automatischen Informationsaustausch erhalten hätten.

Die Schweiz rückte gegenüber den Vereinigten Staaten von ihrem Bankgeheimnis ab, um die von dem neuen US-Gesetz (bekannt als „FATCA“) vorgesehenen Sanktionen zu verhindern. Dieses Gesetz schreibt vor, dass Finanzinstitute ausländische Konten von US-Personen melden müssen. Deutschland ist eine große Volkswirtschaft, zu der die Schweiz enge Beziehungen unterhält; Deutschland sollte daher ebenfalls imstande sein, die Schweiz auf bilateraler Ebene zu einer Lösung zu drängen, die dem mit den Vereinigten Staaten vereinbarten System zur Informationsweitergabe ähnelt. Deutschland könnte darüber hinaus bei den G-20 auf koordinierte defensive Maßnahmen zum Aufbau eines multilateralen Systems zum automatischen Informationsaustausch drängen oder eine führende Rolle in einem Prozess auf EU-Ebene übernehmen, der den Druck auf die Schweiz erhöht, einem automatischen Informationsaustausch mit der EU zuzustimmen.

2. Folgen von Deutschlands Ratifizierung des Abkommens über die anonyme Abgeltungssteuer

Falls Deutschland (und das Vereinigte Königreich) stattdessen ihre Abkommen über die anonyme Abgeltungssteuer mit der Schweiz ratifizieren, wird die Wirkung des Abkommens zwischen den Vereinigten Staaten und der Schweiz auf internationaler Bühne geschmälert. Die Schweiz wird sich dem von den Vereinigten Staaten verstärkten Druck, dem automatischen Informationsaustausch zuzustimmen, erfolgreich entzogen haben und behaupten können, das Abkommen mit den Vereinigten Staaten sei ein Sonderfall. Ratifiziert Deutschland das Abkommen mit der Schweiz, erteilt es der Schweiz einen Freifahrtschein, bei den wenigen anderen Ländern, die eine gewisse Handhabe gegenüber dem Finanzplatz Schweiz haben, für die anonyme Abgeltungssteuer zu werben und sich

einer erweiterten Steuerkooperation mit allen anderen Ländern zu verweigern. Diese Dynamik erklärt möglicherweise, warum die Schweiz im Rahmen des deutsch-schweizerischen Abkommens darauf bestand, dass sich Deutschland verpflichtet, gegenüber Dritten nicht gegen eine anonyme Abgeltungssteuer zu arbeiten.⁵ Wenn Staaten, die sich zu einem stärkeren automatischen Informationsaustausch verpflichten, sich nicht mit Deutschland abstimmen können, Druck auf die Schweiz und andere Länder mit einer starken Vermögensverwaltungsindustrie auszuüben, damit diese ein multilaterales System zum automatischen Informationsaustausch einführen, dann wird es auch für die internationale Gemeinschaft schwierig, die Schweiz und andere Länder mit starker Vermögensverwaltungsindustrie effektiv zu einem multilateralen System zu drängen. Das Fehlen eines konsequenten, koordinierten Drucks in eine Richtung würde sowohl der deutschen Steuerverwaltung als auch anderen Staaten schaden, die sich bemühen, das weltweite Problem der Steuerflucht mittels ausländischer Konten anzugehen.

Verehrte Frau Vorsitzende, verehrte Mitglieder des Finanzausschusses, ich möchte Ihnen nochmals danken, dass Sie mir Gelegenheit gegeben haben, an dieser Anhörung teilzunehmen.

⁵ Siehe Gemeinsame Erklärung der Vertragstaaten zur Gleichwertigkeit des Abkommens.