

Steuerhinterzieher konsequent verfolgen

Deutschland mit Nachholbedarf

Autor: Christoph Trautvetter
September 2019

Eine Studie im Auftrag der Fraktion Grüne/EFA im
Europäischen Parlament



www.greens-efa.eu

www.sven-giegold.de



Kurzzusammenfassung

Deutsche Steuerpflichtige besitzen trotz Steuer-CDs, Selbstanzeigen und dem Start des automatischen Informationsaustauschs weiterhin unversteuertes Auslandsvermögen in großem Ausmaß. Über den genauen Umfang und die Entwicklung dieses Vermögens gibt es weder offizielle noch verlässliche Schätzungen. Zwar wurde 2015 der weltweite automatische Informationsaustausch zu Steuerdaten beschlossen, allerdings gibt es weiterhin zahlreiche Lücken und Ausweichmöglichkeiten. Außerdem kann die Steuerverwaltung wegen technischer Versäumnisse und schwacher Personalausstattung die aus dem Ausland überstellten Daten kaum auswerten. Berücksichtigt man die in den vergangenen Jahren durch Selbstanzeigen aufgedeckten 90 bis 180 Milliarden Euro, ergibt die Zusammenschau der bestehenden Schätzungen selbst unter vorsichtigen Annahmen noch immer eine Spannbreite von mindestens 125 bis 200 Milliarden Euro an unversteuertem Auslandsvermögen. Dadurch entgehen Deutschland, konservativ geschätzt, jährlich Steuereinnahmen von 5 bis 15 Milliarden Euro. Dank der Erkenntnisse aus den Steuer-CDs, den Selbstanzeigen und weiteren Daten-Leaks haben die deutschen Behörden umfangreiche Ausgangspunkte für eine systematische Verfolgung von unversteuertem Auslandsvermögen. Zwei erfolgreiche Gruppenabfragen der niederländischen und französischen Steuerbehörden an die Schweiz zeigen, dass es rechtlich möglich ist, aus diesen Erkenntnissen systematische Datenabfragen abzuleiten und damit eine umfassende Verfolgung zu erreichen. Diese Chance lassen sich die deutschen Behörden mit wenigen Ausnahmen bisher entgehen. Weil mit jedem Jahr ein weiterer Teil der oft viele Jahre zurückreichenden Steuerhinterziehung verjährt und in wenigen Jahren ein Rückgriff auf Informationen vor der Einführung des automatischen Informationsaustauschs nicht mehr möglich ist, drängt die Zeit. Die Bundesregierung und die Finanzminister der Länder müssen die Steuerbehörden mit ausreichend qualifiziertem Personal, den notwendigen IT-Systemen und den richtigen Prioritäten ausstatten. Die im europäischen und internationalen Vergleich stark verzögerte Auswertung der Daten aus dem internationalen Informationsaustausch und die Verzögerungen bei den dafür nötigen IT-Systemen genauso wie die anscheinend fehlende politische Unterstützung für die im Bereich von ausländischen Vermögen renommiertesten Steuerfahnder aus Nordrhein-Westfalen bewirken genau das Gegenteil.

Steuerhinterzieher konsequent verfolgen - Deutschland mit dringendem Nachholbedarf

Zum September 2018 erhielt Deutschland Informationen zu 4,9 Millionen Auslandskonten von deutschen Steuerpflichtigen in 95 Ländern mit Kontenständen von 464 Milliarden Euro und Brutto-Zahlungseingängen aus Kapitalanlagen von 412 Milliarden Euro¹, diesen Herbst kommen weitere 16 Staaten und Territorien hinzu. Der automatische Informationsaustausch wird zum internationalen Standard und bietet damit die lange erkämpfte Grundlage, um Steuerhinterziehung im Ausland effektiv zu bekämpfen und Kapitalerträge genauso umfassend zu besteuern wie Arbeitseinkommen. Allerdings gibt es dafür noch zwei Probleme:

1. Auch der neue Standard zum automatischen Informationsaustausch ist nicht ohne Lücken. Es gibt weiterhin eine Reihe von Staaten, besonders die USA, die nicht oder nicht vollumfassend teilnehmen, die Steuervermeidungsindustrie sucht laufend nach Kontenarten (z.B. bestimmte Alt- oder Firmenkonten) und Anlageformen (z.B. Kryptowährungen, Bankschließfächer, kollektive Kapitalanlagen) um die Meldung zu umgehen und die Qualität der Daten hängt von der korrekten Erfassung durch die betroffenen Banken ab (z.B. zweite Steuer-ID, Konstrukte mit Strohmännern sowie nicht oder nicht richtig erfasste wirtschaftliche Berechtigte).² Die bisher gemeldeten Salden von 464 Milliarden Euro sind nur ein kleiner Teil des deutschen Auslandsvermögens von ca. 8,4 Billionen Euro³ und den grenzüberschreitenden Forderungen von 1,4 Billionen Euro.⁴
2. Durch den Austausch erhalten die deutschen Steuerbehörden jedes Jahr mehrere Millionen Datensätze, die nicht einfach in das Besteuerungsverfahren zu integrieren sind, weil die Meldung im Herbst des Folgejahres erfolgt, wenn viele Steuerbescheide bereits erstellt sind,⁵ weil lediglich Kontenstände und Einkünfte, aber nicht die fürs Besteuerungsverfahren wichtige Quelle der Einkünfte gemeldet wird und nicht zuletzt, weil die gemeldeten Datensätze zunächst den deutschen Steuerpflichtigen zugeordnet und an die zuständigen Finanzämter weitergeleitet werden müssen.

¹ Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage vom 13.05.2019:

<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910083.pdf>

² Die OECD analysiert laufend mögliche Lücken. Eine Studie der Grünen/EFA im Europaparlament enthält Lösungsvorschläge für die wichtigsten Lücken unter: <https://www.greens-efa.eu/en/article/document/reporting-taxation/> [in Englisch] und eine detaillierte Beschreibung von Umgehungsmodellen findet sich hier: <http://www.the-best-of-both-worlds.com/> [in Englisch]

³ Bundesbank 2018: „Die deutsche Auslandsposition“. Verfügbar unter:

<https://www.bundesbank.de/resource/blob/770514/7c71e88abb6dce2f3ce4c2ce15ef1cc/ml/2018-12-deutsche-auslandsposition-data.pdf>

⁴ <https://stats.bis.org/statx/srs/table/a6.1?c=DE>

⁵ Ab Steuerjahr 2019 ist die Abgabefrist für die Steuererklärung der 31.7. Steuerpflichtige mit Steuerberater haben bis zum Jahresende Zeit. Laut Bundesregierung lagen in der Vergangenheit zum Jahresende ca. 68% der Steuererklärungen vor (<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910083.pdf>)

Um den automatischen Informationsaustausch erfolgreich für eine effektive Besteuerung zu nutzen muss Deutschland also:

1. Die Ausweichbewegungen vor dem automatischen Austausch erfassen und verfolgen, um die entsprechenden Lücken frühzeitig zu erkennen, die Steuerhinterzieher mit hoher krimineller Energie zu fassen und die damit verbunden hohen Zusatzeinnahmen zu realisieren.⁶
2. Die Steuerbehörden mit ausreichend qualifiziertem Personal, den notwendigen IT-Systemen und den richtigen Prioritäten ausstatten, um die zusätzlichen Daten zu verwerten.

Auf beiden Ebenen gibt es bisher noch sehr viel Nachholbedarf. Erfolgreiche Versuche der europäischen Nachbarn zeigen, dass Deutschland bei ausreichendem Verdacht über sogenannte Gruppenabfragen umfangreiche Informationen aus anderen Ländern erfragen kann – so zum Beispiel über Konteninformationen aus der Schweiz (über die Regelung im neuen Musterabkommen der OECD für die Doppelbesteuerungsabkommen und das Abkommen zwischen der EU und der Schweiz von 2015) oder Luxemburg (über die europäische Amtshilferichtlinie) und zwar bis weit vor die Zeit des automatischen Informationsaustauschs.⁷ Außerdem ist Deutschland – nicht zuletzt im Vergleich zu den europäischen Nachbarn – zu langsam in der Datenverarbeitung. Deutschland war eines von fünf europäischen Ländern, das Daten aus dem europäischen Austausch auch zwei Jahre nach Erhalt noch nicht genutzt hatte⁸. Allein die Weiterleitung der erhaltenen Daten vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) an die Länderfinanzbehörden dauerte fast vier Jahre. Auch die verzögerte Weiterleitung der Kontendaten nach OECD-Standard (mindestens zweieinhalb Jahre) und die verspätete Beauftragung und Lieferung einzelner Softwareelemente des bereits seit 2004 geplanten gemeinsamen IT-Systems (die Bereitstellung des Auswertungstools ist derzeit für den 1. Juli 2020 geplant). Weil mit jedem Jahr ein weiteres Jahr der Steuerhinterziehung verjährt, entsteht Deutschland durch diese Verzögerung schätzungsweise jedes Jahr ein potenzieller Schaden in zweistelliger Milliardenhöhe.

⁶ Hilfreich dabei sind weitere auf EU-Ebene initiierte Maßnahmen wie zum Beispiel ein effektives Transparenzregister oder Vorschläge einer Anzeigepflicht für Geschäfte mit Briefkastenfirmen (<https://svengiegold.de/razzia-bei-elf-deutschen-banken/>)

⁷ Während die Amtshilferichtlinie der EU keine explizite zeitliche Begrenzung für (Gruppen)abfragen und diese zumindest seit dem Steuerjahr 2011 ermöglicht, gilt das 2015 zwischen der EU und der Schweiz geschlossene Abkommen erst seit dem Steuerjahr 2017. Bilaterale Abkommen über Doppelbesteuerungsabkommen ermöglichen – wie das Beispiel der Niederlande in dieser Studie zeigt – (Gruppen)abfragen bis mindestens zum Steuerjahr 2011.

⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report-automatic-exchanges-taxation-dac-844_en.pdf [In Englisch]

Schätzung des potenziellen Schadens

Schätzungen zum Umfang der Steuerhinterziehung durch ausländische und nicht deklarierte Kapitalerträge sind notwendigerweise mit vielen Unsicherheiten verbunden. Offizielle Schätzungen existieren nicht und Entwicklungen sind nur sehr schwer und meistens mit Verzögerung zu schätzen. Die folgenden Thesen sollen als Diskussionsgrundlage dienen und basieren auf einer Zusammenstellung verschiedener Schätzungen von Akademikern und Praktikern, internationalen Studien zum Thema und den Erfahrungen aus den Daten-Leaks der letzten Jahre.

2008 betrug das nicht versteuerte Auslands(finanz)vermögen⁹ deutscher Steuerpflichtiger etwa 250 bis 400 Milliarden Euro, die Hälfte davon wurde in der Schweiz verwaltet.

- J) Zucman (2015) schätzt für 2013 die statistisch nicht korrekt erfassten Finanzanlagen in Steueroasen aufgrund von Lücken in der internationalen Investmentstatistik auf umgerechnet 5,5 Billionen Euro. Anhand von Daten zu Kundeneinlagen bei Banken in der Schweiz vor der EU-Zinsrichtlinie (2004) schätzt er den deutschen Anteil an den globalen nicht erfassten Finanzanlagen auf 382 Milliarden Euro, die Hälfte davon – also 189 Milliarden Euro - verwaltet in der Schweiz. Anhand der zum Start der EU-Zinsrichtlinie (2005) anonym gemeldeten Zinseinnahmen schätzt er den nicht deklarierten Anteil auf 80%, also 305 Milliarden Euro.¹⁰ Die Lücke in der Investmentstatistik ist bis 2014 weiter angewachsen, danach recht konstant. Die anonym gemeldeten Zinseinnahmen sind bis 2015 (Ende der EU-Zinsrichtlinie) auf etwa 10% gesunken, gelten allerdings nur für den kleinen Anteil zu dieser Zeit noch erfasster Zinseinkünfte von 650 Millionen Euro.
- J) Eine Studie der Italienische Zentralbank (2016)¹¹ schätzt das illegitime Vermögen von in Deutschland Steuerpflichtigen für 2013 anhand ähnlicher Methoden wie Zucman aber mit anderen Verteilungsgrundlagen (Anteil an den Investments, Brutto-Inlandsprodukt) auf 200 bis 287 Milliarden Euro.
- J) Basierend auf verschiedenen Schätzmethode – u.a. einer Analyse des von großen Banken grenzüberschreitend verwalteten Vermögens und der grenzüberschreitenden Konteneinlagen multipliziert mit einem aus der Portfolioanalyse gewonnen Faktor von 3-4 schätzte James Henry (2012)¹² das Offshore Vermögen für das Jahr 2010 sogar auf 17 bis 25 Billionen Euro und damit um den Faktor 3 bis 4 höher als die oben genannte Schätzung von Zucman.

⁹ Die meisten existierenden Schätzungen vernachlässigen direkt gehaltene Immobilien und andere Wertgegenstände wie Kunst, Gold, etc.

¹⁰ Alle Zahlen umgerechnet von US-Dollar mit Wechselkurs vom 31.12.2013. Originalwerte: \$7,6Bio (nicht erfasstes Vermögen), \$527Mrd (deutscher Anteil), \$260Mrd (deutscher Anteil in der Schweiz), \$422Mrd (nicht deklariertes Anteil am nicht erfassten Vermögen aus Deutschland). Weitere Details siehe: <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2015TablesFigures.xlsx> (Data-Fig4)

¹¹ Die italienischen Steuersätze auf Kapitalerträge (21%) und Einkommen (48%) sind annähernd mit Deutschland vergleichbar, das geschätzte unversteuerte Vermögen ist um den Faktor 2,5 kleiner als in Deutschland. Weitere Details siehe: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2016-0367/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

¹² Henry (2012), The price of offshore. Verfügbar unter: <http://piketty.pse.ens.fr/files/HenryTJN2012.pdf>.

- J Thomas Eigenthaler von der deutschen Steuergewerkschaft (2012) schätzt das unversteuerte Vermögen aus Deutschland in Steueroasen auf 300 Milliarden Euro, die Hälfte davon in der Schweiz.¹³
- J Mark Morris, Sachverständiger im Bundestag (2012) schätzt das unversteuerte Vermögen aus Deutschland in der Schweiz auf 250 Milliarden Euro.¹⁴

Durch das unversteuerte Vermögen entstand 2008 ein jährlicher Steuerschaden von 10 – 30 Milliarden Euro.

- J Zucman (2015) schätzt die hinterzogenen Steuern auf laufende Kapitalerträge auf 9,4 Milliarden Euro bestehend aus 6,5 Milliarden Euro Einkommenssteuer (durchschnittlicher Ertrag von 8% besteuert mit 26,4%) und 2,9 Milliarden Euro Erbschaftssteuer (Vererbung von 3% des Vermögens pro Jahr zu 30%)¹⁵. Der geschätzte Ertrag von 8% liegt deutlich über der normalen Verzinsung und enthält keine Verwaltungsgebühr, liegt aber unter bei großen professionellen Investments üblichen Erträgen und dem langjährigen Durchschnitt für Deutschland.¹⁶
- J Mit anderen Renditeannahmen (ca. 3%, ohne Wertzuwächse) schätzt die italienische Zentralbank den Steuerschaden für Italien auf 0,4-1,4 Milliarden Euro pro Jahr.¹⁷ Zusätzlich schätzt sie die jährlichen Steuerverluste durch unversteuerte Kapitalabflüsse auf 4,8-9,9 Milliarden Euro (basierend auf der Annahme, dass der komplette Kapitalstock ursprünglich unversteuert war). Nach Umrechnung auf den Umfang des deutschen Auslandsvermögens ergibt sich eine Spanne von 13,4 bis 29,2 Milliarden Euro.^{18,19}
- J Ondracek (2010) und Eigenthaler (2012) von der Deutschen Steuergewerkschaft schätzen die jährliche Steuerhinterziehung auf 30 bzw. 40 Milliarden Euro, davon ca. die Hälfte wegen

¹³ <https://www.ingenieur.de/technik/wirtschaft/finanzen/immer-hoeren-patriotische-herz-schlagen/>

¹⁴ Stellungnahme zur Anhörung des Finanzausschusses des Bundestags vom 24.9.2012:

<http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoeungen/2012/098/Stellungnahmen/14 - Mark Morris de .pdf>

¹⁵ Originalwerte siehe <http://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2015TablesFigures.xlsx> (Data-Fig4), Originalwerte \$13Mrd (hinterzogene Steuer), \$9Mrd (Einkommensteuer), \$4Mrd (Erbschaftsteuer)

¹⁶ Die durchschnittlichen Renditen für 1870-2015 lagen schätzungsweise bei 9,52% (Immobilien) bzw. 8,45% (Aktien). Siehe: <https://www.frbsf.org/economic-research/files/wp2017-25.pdf> (Tabelle 7)

¹⁷ Die italienischen Steuersätze auf Kapitalerträge (21%) und Einkommen (48%) sind annähernd mit Deutschland vergleichbar, das geschätzte unversteuerte Vermögen ist um den Faktor 2,5 kleiner als in Deutschland. Weitere Details siehe: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/gef/2016-0367/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

¹⁸ 124 Milliarden Euro (nach Abzug einer umfangreichen Steueramnestie mit Rückflüssen von 56 Milliarden Euro in 2009/10) vs. 422 Milliarden US-Dollar (320 Milliarden Euro, Wechselkurs 1.1.2013)

¹⁹ Über die Historie des (deutschen) Auslandsvermögens gibt es unterschiedliche Auskünfte. So gibt es Hinweise über teilweise sehr alte und damit verjährte Zuflüsse (z.B. 150 Milliarden Euro 1992/93 bei Einführung der Zinsabschlagsteuer) und alte Bestände (z.B. HSBC-Daten von 2006/07 mit vielen geerbten Altkonten) wodurch die potenziellen jährlichen Steuereinnahmen überschätzt werden. Gleichzeitig weisen makroökonomische Analysen auf weiterbestehende Kapitalabflüsse hin und es gibt weiterhin umfangreiche unversteuerte Abflüsse (z.B. Konsum, Anlage in nicht-Finanzvermögen), die durch die auf dem aktuellen Kapitalstock basierende Schätzung nicht erfasst werden.

Umsatzsteuer und die andere Hälfte aus Einkommenssteuer (nicht nur Kapitalerträge im Ausland).²⁰

-) Amtliche Steuerlückenschätzungen z.B. in den USA, Großbritannien, Italien oder Dänemark kommen zu deutlich niedrigeren Zahlen, erfassen aber wesentliche Elemente (z.B. nicht deklarierungspflichtige (ausländische) Kapitalerträge, unbekannte und für die Steuerbehörden nicht erkenntliche Hinterziehungsmuster) oft nicht oder nicht ausreichend.

Die seit 2005 bestehenden Bemühungen, darunter die EU-Zinsrichtlinie, der Kauf von Steuer-CDs seit 2006 und die daraus resultierenden Fahndungserfolge und Selbstanzeigen und schließlich die Einführung des automatischen Informationsaustauschs in 2015 haben das Problem allenfalls halbiert. Es verbleibt also – von anderen Schwankungen (z.B. Wertsteigerungen, angesparte und ungesteuerte Kapitalerträge, Mittelzufluss, Konsum und Mittelabfluss) abgesehen – weiterhin unversteuertes Vermögen deutscher Steuerpflichtiger von mindestens 125-200 Milliarden Euro.

-) Martin Sorg, Steuerberater (2012) schätzt, dass mindestens 25-50% des ausländischen Vermögens aus Deutschland trotz Daten-CDs weiter auf der Flucht waren.²¹
-) Rechnet man die aus den Selbstanzeigen und den Fahndungsprüfungen in Verbindung mit den Daten-CDs und dem drohenden automatischen Informationsaustausch resultierenden Mehreinnahmen hoch, wurde von 2010 bis 2018 ausländisches Vermögen von ca. 90-180 Milliarden Euro reguliert. Inwieweit der automatische Informationsaustausch über diese Regularisierung hinaus noch zu Anpassungs- oder Ausweichreaktionen geführt hat, ist bisher unbekannt.
 - o Die Mehrsteuern aus Selbstanzeigen betragen in Nordrhein-Westfalen geschätzt 1,3 Milliarden Euro und hochgerechnet auf Deutschland ca. 7 Milliarden Euro. Die Mehrsteuern aus der Datenauswertung betragen in Nordrhein-Westfalen 406 Millionen Euro, für Deutschland hochgerechnet 2 Milliarden Euro²². Zusammen also ca. 1 Milliarde Euro pro Jahr.
 - o Informationen zum Umfang des in Deutschland in den Selbstanzeigen regulierten Kapitals liegen nicht vor. In besser dokumentierten Fällen lag das regulierte Kapital aber ungefähr beim 10-20fachen der erzielten Mehreinnahmen:
 - Laut UBS-Datensatz (130 Millionen Euro strafbefangene Steuerhinterziehung bei 2,9 Milliarden Euro Vermögen) = 22²³

²⁰ <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/steuerhinterziehung-in-deutschland-das-grosse-milliarden-raetsel-1.261318> (Ondracek) und <https://www.ingenieur.de/technik/wirtschaft/finanzen/immer-hoeren-patriotische-herz-schlagen/> (Eigenthaler)

²¹ <https://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/a-807281-druck.html>

²² Angesichts der besonders aktiven Behörden in Nordrhein-Westfalen ist die Hochrechnung eher optimistisch. Ausgangszahlen für Nordrhein-Westfalen finden sich unter:

<https://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/steuerhinterziehung/zahlen-daten-fakten>

²³ <https://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Deutsche-legen-3-Milliarden-Steuern-schwarz-im-Ausland-an> 2,9Mrd Vermögen, 204Mio hinterzogene Steuern, 130 Mio. strafbefangen, 1.300 Fälle vs. 135 Selbstanzeigen

- Laut Beispiel von Klaus Zumwinkel, ehemaliger Vorstand der Deutschen Post und überführter Steuerhinterzieher (1 Millionen Euro hinterzogene Steuern bei 12 Millionen Euro Vermögen) = 12²⁴
- Laut Daten zu norwegischen Selbstanzeigen zwischen 2008 und 2017 (2,36 Milliarden Euro Vermögen und 360 Millionen zusätzliche Steuern) = 6,6²⁵

- J) Verschiedene Anzeichen weisen darauf hin, dass das Problem nach wie vor nicht behoben ist:
- Entdecktes Vermögen bleibt wegen unzureichender Beweise oder unzureichender Verfolgung weiterhin unversteuert²⁶;
 - In den Daten-CDs haben teilweise Daten zu komplexeren und besonders großen Steuervermeidungsfällen gefehlt²⁷;
 - Schweizer Banken ermöglichen auch nach Daten-CDs und Strafzahlungen weiter Steuerhinterziehung²⁸;
 - Die Banken in der Schweiz haben bereits seit spätestens 2005 an der Verlagerung von Vermögen z.B. nach Singapur²⁹ oder in Lebensversicherungen in Bermuda³⁰ gearbeitet.
 - Trotz eines außergerichtlichen Vergleichs zu steuerlichen Altlasten in 2014 und eines Programms zur Regularisierung unversteuerten Vermögens erfolgten 2017 laut Zeitungsberichten erneut Durchsuchungen bei der UBS in Deutschland mit Bezug zu Beihilfe zur Steuerhinterziehung.³¹
 - Auch der automatische Informationsaustausch bietet nach wie vor vielfältige Umgehungsmöglichkeiten und Lücken (siehe oben) und wird wegen der bereits erfolgten Anpassungsreaktionen für sich alleine wahrscheinlich nur in sehr geringem Umfang zur Aufdeckung bisher unversteuerten Vermögens führen.

Durch das weiterhin unversteuerte Auslandsvermögen deutscher Steuerpflichtiger entsteht ein jährlicher Schaden von 5-15 Milliarden Euro.

²⁴ <https://www.stern.de/investigativ/projekte/wirtschaftskriminalitaet/neue-details-im-fall-zumwinkel-bargeld-fuers-schloss-am-gardasee-3111946.html> (11,8 Millionen Euro Vermögen),

<https://www.spiegel.de/wirtschaft/steueraffaere-zumwinkel-profitiert-von-justizpanne-a-594017.html>

²⁵ <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017AppendixG.xlsx> (Tabelle T.G4) (Zusätzlich deklariertes Vermögen von 2,359 Milliarden US-Dollar aus 1.422 Selbstanzeigen, zusätzliche Steuereinnahmen von 36 Mio € pro Jahr über 10 Jahre, leichte Überschätzung wegen Vermögenssteuer in Norwegen)

²⁶ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steuerhinterziehung-selbstanzeigen-blockieren-finanzaemter-a-913710.html> (Beispiel, 1Mio. €, LGT-Bank)

²⁷ <https://www.20min.ch/finance/dossier/insideplatz/story/29187463> (Beispiel Nummernkonten bei Julius Bär)

²⁸ <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/steuer-cds-und-die-folgen-deal-mit-der-commerzbank-1.2692367-2> (hier im Fall der Credit Suisse für die Jahre 2012-2014)

²⁹ <https://www.bilanz.ch/unternehmen/datenklau-der-cd-krieg#> (UBS Fortbildungsvideo von 2005)

<https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Bankdirektor-Reyl-in-Frankreich-der-Geldwaescherei-angeklagt/story/22535398> (Verlagerung 2009 im Fall von Cazuhac, Frankreich)

³⁰ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steuerskandal-was-den-kunden-der-credit-suisse-droht-a-844084.html> (Nach Durchsuchungen bei der Frankfurter Filiale der Credit Suisse wurden 7.000 Fälle bekannt)

³¹ <https://www.nzz.ch/wirtschaft/razzia-bei-ubs-standorten-in-deutschland-ld.1318783>

-) Überträgt man die aus Leaks und Selbstanzeigen für Norwegen, Schweden und Dänemark gewonnenen Schätzungen über den Anteil der hinterzogenen Steuer an den fälligen Steuern auf die deutsche Einkommenssteuerstatistik für 2014 ergibt sich ein Steuerschaden von ca. 9 Milliarden Euro. Die Hälfte davon entfällt auf die unteren 99% der Steuerzahler (mit Hinterziehungsquoten von durchschnittlich ca. 2%) und jeweils ca. ein Sechstel auf die oberen 0,9%, 0,09% und 0,01% (mit Hinterziehungsquoten von 5,6 bis 26,3%).³²
-) Die Bundesregierung erwartete 2012 aus dem Abkommen mit der Schweiz jährliche Erträge von 1,6 Milliarden Euro und einen einmaligen Ertrag von 0,8 Milliarden Euro.³³ Ein Teil dieser Erträge dürfte durch die Selbstanzeigen in 2013/2014 realisiert worden sein. Basierend auf dieser Schätzung ergibt sich ein sehr viel geringeres potenzielles Schadensvolumen mit Bezug zur Schweiz. Im Vergleich dazu schätzt Mark Morris in Bezug auf die gleichen Zahlen jährliche Steuerausfälle von 12 Milliarden Euro und einmalige Strafen und Mehreinnahmen von 120 Milliarden Euro allein für die Schweiz, Luxemburg und Liechtenstein.³⁴

³² Extrapolation basierend auf <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.xlsx> („Data F1-6b“, Spalte R) und deutscher Einkommensstatistik (für 2015 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/Tabellen/gde.html>). Beispielsweise hinterziehen die 4.000 reichsten Steuerzahler mit durchschnittlichen Steuerzahlungen von 1,5 Mio Euro (oberer Teil der 21.175 Einkommensmillionäre mit durchschnittlichen Steuerzahlungen von 948.000 Euro laut Statistik) und einer Hinterziehungsquote von 26,3% aus der Studie in Norwegen, Schweden und Dänemark 1,6 Milliarden Euro an Steuern pro Jahr.

³³ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17130.pdf> (S. 15285)

³⁴

http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoerungen/2012/098/Stellungnahmen/14 - Mark Morris_de .pdf

Übersicht zu den Daten-Leaks

Weil viele Steueroasen über lange Zeit nicht bereit waren zu kooperieren und das Bankgeheimnis eine effektive Verfolgung von Steuerhinterziehung im Ausland fast unmöglich gemacht hat, waren deutsche Behörden auf Hinweisgeber aus den Banken (englisch: Whistleblower) angewiesen. Diese entwendeten Kunden- und Kontendaten und stellten diese teilweise aus ethischen Gründen für die Kooperation mit Steuerbehörden, in vielen Fällen gegen Bezahlung zur Verfügung. So war es ein Angestellter der Commerzbank in Frankfurt, der 1996 eine großangelegte Untersuchung zur Beihilfe zur Steuerhinterziehung durch deutsche Banken ins Rollen brachte. Die möglicherweise erste umfangreiche Datenlieferung zu deutscher Steuerhinterziehung bezog sich auf 1997 vom liechtensteinischen Treuhänder Batliner entwendete Daten, die zunächst dem Spiegel und dem Stern und 2000 dann anonym der Bochumer Staatsanwaltschaft zugespielt wurden. Weitere Daten aus Liechtenstein folgten 2006 und 2008 unter anderem unter Mithilfe des Bundesnachrichtendienstes. Die Übergabe von Daten der HSBC in Genf an deutsche Behörden schlug 2008 fehl und Deutschland erhielt die Daten gefiltert und über einen Umweg aus Frankreich. In den Folgejahren kauften die Finanzverwaltungen der Länder, insbesondere Nordrhein-Westfalen mindestens 13 weitere Steuer-CDs, die meisten davon mit Bezug zur Schweiz.³⁵ Nach mehreren international koordinierten Medienberichten, unter anderem den Offshore Leaks in 2013, den Swiss Leaks in 2015 basierend auf den HSBC Daten von 2007, den sogenannten Panama Papers in 2016 und den Paradise Papers in 2018, kaufte das BKA schließlich 2017 und 2018 die zugrunde liegenden Daten sowie Daten aus weiteren Leaks und wertet sie gemeinsam mit den Finanzverwaltungen der Länder unter Federführung Hessens aus.

³⁵ Diese Zahl schließt weder die vorher genannten Daten aus Leaks mit ein, welche vom BKA erworben wurden, noch die Daten, die zur Liechtenstein-Affäre geführt haben und 2007 vom BND gekauft wurden. Bei den Steuer-CDs geht es lediglich um Datensätze, die explizit den Steuerbehörden der Länder angeboten wurden.

Name	Jahr (Erhalt)	Quelle und Bezug	Betroffene dt. Steuerpflichtige
Commerzbank (Deutschland)	1996	Durchsuchungen bei Frankfurter Banken in Bezug zu Zinsabschlagsteuer nach Information durch Whistleblower	Ca. 60.000 Steuerstrafverfahren
Batliner (Liechtenstein)	2000	Daten von liechtensteinischem Treuhänder, zunächst 1997 an Spiegel, später an Stern und von dort anonym zur SA Bochum	400 dt. Steuerpflichtige, 112 Strafverfahren
LGT-Affäre (Liechtenstein)	2006	Ankauf durch BND mit Daten von Heinrich Kieber (bis 2002) für 4,6Mio + möglicherweise weitere Quelle (bis 2005)	Rund 700 Beschuldigte, 596 Verfahren in Wuppertal, 244 davon brachten 181 Mio. €
LLB-Affäre (Liechtenstein)	2008	Michael Freitag erpresst LLB, erhält 9Mio € für 2.335 Kontenbelege, wird am 15.11.2007 in Rostock festgenommen und gibt Daten an die SA	1.300 dt. Steuerpflichtige
Credit Suisse (Schweiz)	2010	Steuer-CD (NRW)	1.500 dt. Steuerpflichtige (1.100 Strafverfahren)
Schweiz	2010	Steuer-CD (Niedersachsen)	20-35.000 Datensätze (eher Kleinverdiener)
Julius Bär – (Schweiz)	2010	Steuer-CD (NRW)	2.700 Datensätze
HSBC (Swiss Leaks, Schweiz)	2011	Konto- und Klientendaten des Schweizer Ablegers von HSBC, 2009 von französischen Behörden konfisziert, 2010 Übergabe an Deutschland mit 1.136 Namen, seit 2014 von ICIJ ausgewertet, 2018 Restkauf durch BKA mit ca. 1.000 zusätzlichen Namen	1.992 Konten, 3,3 Mrd. Vermögen, 229 Briefkastenfirmen, 740 Nummernkonten
HSBC (Luxemburg)	2011	Steuer-CD (NRW)	3.000
Coutts – (Schweiz)	2012	Steuer-CD (NRW)	1.000
UBS - Schweiz (u.a.)	2012	2 Steuer-CDs (NRW)	Ca. 2.000 Kunden, 750 Stiftungen und 550 Kapitalanlagen über 2,9 Milliarden Euro und 204 Millionen Euro hinterzogene Steuern
Drei Schweizer Banken	2013	Steuer-CD (Rheinland-Pfalz)	40.000 Datensätze
Credit Suisse (Bermuda)	2013	Durchsuchung der Credit Suisse Filiale in Frankfurt	7.000 Fälle von Versicherungsmänteln in Bermuda
Unbekannt	2015	4 weitere Steuer-CDs, inklusive Cum-Ex	In einem Fall 55.000 Kunden
Panama Papers	2017	Daten von panamaischer Anwaltskanzlei Mossack Fonseca, Veröffentlichung durch Journalistenverbund 2016, Ankauf durch BKA 2017	255 Personen mit Bezug zu Deutschland, erste Durchsuchungen bei 8 Steuerpflichtigen in 2019
Paradise Papers	2018	Daten von Anwaltskanzlei Appleby, Veröffentlichung durch Journalistenverbund 2017, Ankauf durch BKA 2018	5.441 Personen mit Bezug zu Deutschland
Weitere Leaks	2018	Ankauf weiterer, teilweise bereits veröffentlichter Leaks (Bahamas, Offshore, Zypern)	Unbekannt

Übersicht zu den Selbstanzeigen

Der Ankauf von Daten-CDs, das Bekanntwerden von Daten-Leaks und die Verschärfung von Gesetzen führte vor allem 2010 (HSBC-Leaks, erste Daten-CDs aus der Schweiz, Verschärfung der Bedingung für Selbstanzeige ab 2011) und 2013/2014 (Scheitern des Abkommens zwischen Deutschland und der Schweiz Ende 2012, Verhaftung von Uli Hoeneß, Präsident des FC-Bayern, 2013, Beschluss automatischer Informationsaustausch 2014, Verschärfung der Bedingung für die Selbstanzeige ab 2015) zu einem erhöhten Aufkommen von Selbstanzeigen.

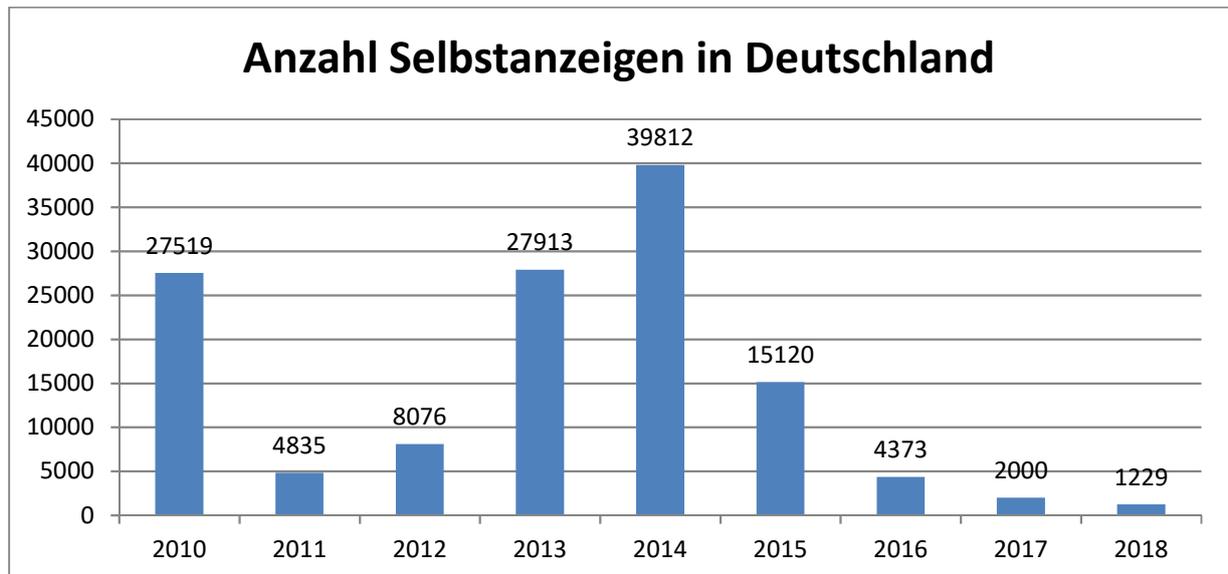


Abbildung 1 – Anzahl der Selbstanzeigen laut Statista (2010 – 2016, FAZ für 2017, teilweise vorläufig und Extrapolation basierend auf Zahlen aus NRW für 2018). Anmerkung: keine zentrale und einheitliche Erhebung in den Bundesländern, siehe z.B. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/immer-weniger-selbstanzeigen-von-steuersuendern-15378484.html>

Abgesehen davon, dass die Daten nicht einheitlich und durchgehend erhoben werden, gibt es nur in Einzelfällen Informationen darüber aus welchem Land und Daten-Leak das angezeigte Vermögen stammt, wie hoch das angezeigte Vermögen war, wie es sich über die einzelnen Anzeigen verteilt und wieviel davon strafbefangen war. Weil im Prinzip zu jeder Selbstanzeige ein Strafverfahren eröffnet wird, in dem die Gültigkeit und Vollständigkeit der Anzeige geprüft wird, lassen sich einige der Werte aus der Statistik zu Steuerstrafverfahren des BMF schätzen. In Folge von anerkannten Selbstanzeigen eingestellte Strafverfahren werden hier nach dem Umfang der hinterzogenen Steuern in drei Kategorien erfasst:

-) Geringfügig (weniger als 50.000€ bzw. 25.000€ seit 2014) und damit straffrei;
-) Großes Ausmaß (mehr als 50.000€ bzw. 25.000€ seit 2014) mit Strafanordnung durch die Finanzämter;
-) Großes Ausmaß mit Strafanordnung durch die Staatsanwaltschaft.

Der Anteil der strafbewährten Selbstanzeigen stieg zwischen 2011 und 2017 kontinuierlich von 0,8% auf 7,3%³⁶. Insgesamt wurden von 2012 bis 2017 lediglich 68 Millionen Euro Strafe verhängt.

³⁶ Von 2014 auf 2015 erhöhte sich der Anteil bei gleichzeitiger Absenkung der Grenze für Straffreiheit von 50.000€ auf 25.000€ von 3,6% auf 4,1%.

Tabelle 1 – Übersicht über die im Steuerstrafverfahren bearbeiteten Selbstanzeigen in Deutschland

Anzahl/in Mio. €/%	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Gesamt
Geringfügig	16.014	16.059	11.802	18.032	28.782	25.222	15.257	9.321	140.489
Großes Ausmaß (außergerichtlich)	k.A.	k.A.	89	303	642	863	756	606	3.259
--- dazu Strafe	k.A.	k.A.	0,756	3,5	8,25	12,6	12,1	9,6	47
--- dazu	k.A.	k.A.	15,12	70	165	72	69,14	54,86	446
hinterzogene Steuern (extrapoliert)									
Großes Ausmaß (Gericht)	k.A.	k.A.	9	25	434	218	169	124	979
--- dazu Strafe	k.A.	k.A.	0,176	0,516	2,68	9,04	5,7	3	21
--- dazu	k.A.	k.A.	3,52	10,32	53,6	51,66	32,57	17,14	169
hinterzogene Steuern (extrapoliert)									
Anteil großes Ausmaß	k.A.	k.A.	1,0%	2,2%	4,2%	4,4%	6,2%	7,9%	4,3%

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten, jährliche Statistik verfügbar unter:

2017: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/09/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-von-Steuerstraftaten-2017.html>

2016: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-5-Verfolgung-Steuerstraftaten-Steuerordnungswidrigkeiten-2016.html>

2015: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-6-Verfolgung-Steuerstraftaten-und-Steuerordnungswidrigkeiten-2015.html>

2014: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-steuerstraftaten-2014.html>

2013: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/032/1803242.pdf>

2012: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/10/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-der-verfolgung-von-steuerstraftaten.html>

2010/11: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-ergebnisse-der-steuerfahndung-in-den-jahren-2010-und-2011.html>

Internationaler Informationsaustausch und Gruppenabfragen

Durch die Daten-Leaks und die darauf aufbauenden Fahndungsprüfungen und Selbstanzeigen liegen den deutschen Steuerbehörden umfangreiche Informationen über Steuerhinterziehung, vor allem in der Schweiz, Liechtenstein und Luxemburg, vor, die eine umfassende Analyse der Vermeidungsmuster ermöglichen sollte. Aber diese Informationen sind nicht vollständig und deswegen nicht ausreichend für eine strukturierte Verfolgung von Steuerhinterziehern. Deutschland hat deswegen aufgrund von bilateralen und multilateralen Abkommen die Möglichkeit, die Steuerbehörden anderer Länder um Informationen zu ersuchen oder Informationen spontan auf dem Amtsweg (meistens über das BZSt) auszutauschen. Diese Informationen dürfen regelmäßig nur für das Besteuerungsverfahren verwendet werden, für Strafverfahren ist ein Rechtshilfeersuchen über das Bundesamt für Justiz nötig. Informationen zu Inhalt und Hintergrund der Ersuchen sind normalerweise nicht öffentlich dokumentiert und nur in Einzelfällen bekannt. Beispielsweise stellte Deutschland 2015 ein Ersuchen an die Schweiz um den namentlich nicht bekannten Eigentümer eines Schweizer Nummernkontos für das Jahr 2011 zu ermitteln.³⁷ Als spontane Auskunft erhielt Deutschland 2010 Informationen zu deutschen Kunden der Schweizer HSBC-Niederlassung aus Frankreich und stellte 2016 seinen europäischen Partnern ohne Ersuchen Informationen zu den Panama Papers sowie aus den von NRW aufgekauften Daten-CDs zur Verfügung.³⁸ In den Jahren 2013 bis 2017 stellte Deutschland zwischen 1.000 und 2.000 in Einzelfällen Ersuchen ans Ausland und erhielt jährlich 50.000 bis 100.000 spontan übermittelten Daten aus dem Ausland. Seit 2015 erhält Deutschland darüber hinaus auch automatisch Informationen:

-)] Ab dem Steuerjahr 2014 (Berichtszeitpunkt Juni 2015) ca. 1 Millionen Datensätze, hauptsächlich zu Arbeitseinkommen aus anderen EU Mitgliedsstaaten unter dem Amtshilfeabkommen (DAC1)³⁹;
-)] Ab dem Steuerjahr 2014 aus den USA unter FATCA ca. 300.000 Datensätze (genaue Informationen über die Fallzahlen und Beträge können nach Auskunft des BMF aus Vertraulichkeitsgründen nicht veröffentlicht werden);
-)] Für das Steuerjahr 2016 (Übermittlungstermin September 2017) aus 49 Staaten und Territorien nach Common Reporting Standard der OECD (CRS) zunächst nur für Konten mit Kontenständen über 1 Million US-Dollar und Neukonten;
-)] Für das Steuerjahr 2017 (Übermittlungstermin September 2018), insgesamt ca. 4,9 Millionen Datensätze aus 95 Staaten und Territorien, darunter die Schweiz und Liechtenstein (CRS)⁴⁰;
-)] Für das Steuerjahr 2018 (Übermittlungstermin September 2019) aus voraussichtlich 16 weiteren Staaten und Territorien, darunter die Türkei und Israel.

³⁷ Urteils des Schweizer Bundesgerichts vom 29.10.2018

http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/181029_2C_695-2017.html

³⁸ Dies geschah im Rahmen einer Konferenz, die vom BKA organisiert wurde, welches die Panama Papers-Daten momentan bearbeitet. Die Schweiz hat die Daten als einziges Land nicht angenommen. (Knellwolf, Zihlmann, & Obermaier, 2019)

³⁹ Deutschland ist eines der fünf Länder (neben Bulgarien, Malta, Slowakei, Luxemburg), dass weder DAC1 noch DAC2 Daten im ersten Jahr genutzt hat (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report-automatic-exchanges-taxation-dac-844_en.pdf)

⁴⁰ <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910083.pdf>

2010 wurde außerdem durch eine Änderung des in 129 Jurisdiktionen⁴¹ gültigen multilateralen OECD-Abkommens "Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters" eine neue Möglichkeit geschaffen, Informationen auf Anfrage zu erhalten - sogenannte Gruppenanfragen (Gruppenersuchen)⁴². Dazu wurde Artikel 18 dahingehend geändert, dass Amtshilfeersuchen nicht mehr „den Namen, die Anschrift **und** alle sonstigen Angaben“ zur Identifizierung der gesuchten Person sondern Name „oder“ sonstige Angaben verlangt.⁴³ Ähnliche Regelungen finden sich auch im 2010 aktualisierten Musterabkommen der OECD zur Vermeidung von Doppelbesteuerung (Muster-Doppelbesteuerungsabkommen, Muster-DBA) sowie in der überarbeiteten Kommentierung von 2012 (Artikel 26), die explizit Gruppenanfragen erlaubt und erläuternde Beispiele enthält. Schließlich erlaubt auch die EU-Amtshilfe richtlinie (DAC) als Teil des Informationsaustauschs auf Ersuchen seit 1.1.2011 Gruppenanfragen. Gruppenanfragen ermöglichen es den Steuerbehörden Auskünfte zu Personengruppen mit demonstrierbar hohem Risiko der Steuerhinterziehung abzufragen, ohne dass sie deren Identitäten oder ihre Kontenbeziehungen kennen und nachweisen müssen.

Beispielsweise haben die Niederlande basierend auf aus Deutschland übermittelten Daten aus einer Durchsuchung der UBS in Frankfurt von 2012/2013 Informationen zu niederländischen Steuerpflichtigen mit Konten bei der schweizerischen Großbank UBS von den Schweizer Steuerbehörden angefordert, die im Zeitraum Februar 2013 bis Dezember 2014 folgende Kriterien erfüllten:

-) „Die Person war Kontoinhaber/in eines oder mehrerer Konten bei der UBS Switzerland AG (vormals UBS AG);
-) Der/die Kontoinhaber/in verfügte (gemäß bankinterner Dokumentation) über eine Domiziladresse in den Niederlanden;
-) Die UBS Switzerland AG hat dem/der Kontoinhaber/in ein Schreiben gesandt, mit welchem diese/r über die anstehende Kündigung der Geschäftsbeziehung orientiert wurde, sollte der/die Kontoinhaber/in nicht innert Frist das Formular "EU-Zinsbesteuerung - Ermächtigung zur freiwilligen Offenlegung" unterzeichnet zurücksenden oder der Bank seine/ihre Steuerkonformität auf andere Art und Weise belegen;
-) Der/die Kontoinhaber/in hat der UBS Switzerland AG trotz Versand des vorgenannten Schreibens keinen der Bank genügenden Nachweis über die Steuerkonformität erbracht.“⁴⁴

⁴¹ Eine Liste der beteiligten Jurisdiktionen findet sich unter: http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

⁴² Gruppenanfragen auf Basis des [OECD-Musterabkommens zur Vermeidung von Doppelbesteuerung](#) sowie der [Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters \(Kommentierung zu Artikel 4 und 18\)](#)

⁴³

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl215s0966.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl215s0966.pdf%27%5D_1556235405987 Paragraph 167 des erklärenden Reports (http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Explanatory_Report_ENG_%2015_04_2010.pdf) verweist explizit auf das Ziel Gruppenabfragen zu ermöglichen ohne „fishing expeditions“ zu erlauben.

⁴⁴ <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/6938.pdf>

Nach Ablehnung des Ersuchens durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigte das Schweizer Bundesgericht 2016 die Rechtmäßigkeit. Das Protokoll zum 2010 auf Basis des OECD-Musters neu verhandelten DBA⁴⁵ zwischen den Niederlanden und der Schweiz (Ziff. XVI Bst. b Unterabsatz (i)) sieht „insbesondere“ auch die Nennung des Namens vor. In seinem Urteil schließt sich das Gericht jedoch einer weitergehenden Auslegung im Sinne von „in erster Linie“ bzw. „vorzugsweise“ an und beruft sich dabei auch auf die Intention des Abkommens, den OECD-Kommentar und eine Verständigungsvereinbarung vom Oktober 2011.⁴⁶ Zwar haben Deutschland und die Schweiz nach der Aktualisierung des Muster-DBAs kein neues DBA abgeschlossen; es gibt jedoch ein Protokoll, welches 2011 in Kraft getreten ist und das bestehende DBA an den relevanten Stellen auf den Stand des Muster-DBAs bringt⁴⁷ sowie eine zum niederländischen Beispiel deckungsgleiche Verständigungsvereinbarung⁴⁸, die Namensnennung für ein Amtshilfeersuchen als nicht-essenziell bezeichnet. Auch Frankreich erhielt nach einem Gerichtsurteil von 2019 Daten zu mehr als 45.000 von Deutschland übermittelten UBS-Konten aus der Schweiz zu denen teilweise die Namen der Kontoinhaber unbekannt waren.⁴⁹ Aus Deutschland gibt es kaum Beispiele für Gruppenanfragen auf Basis der multilateralen Konvention⁵⁰. Einziger öffentlicher Hinweis auf eine Gruppenanfrage aus Deutschland ist ein Medienbericht, demzufolge das BZSt 2018 eine Gruppenanfrage an Irland in Bezug auf Steuerbetrügereien von in Deutschland Steuerpflichtigen über die Vermietungs-Plattform AirBnB gestellt hat.⁵¹ Von 2012 bis Januar 2016 erfolgten insgesamt 15⁵² und von 2014 bis Ende August 2019 sieben Gruppenersuchen an Belgien, Irland, Island, USA, Luxemburg und Spanien.⁵³ Das sind die Zahlen, die die Bundesregierung auf schriftliche Anfragen der Bundestagsabgeordneten Dr. Thomas Gambke und Lisa Paus von Bündnis90/Die Grünen zur Verfügung stellte.

⁴⁵ [DBA zwischen der Schweiz und den Niederlanden, Verständigungsvereinbarung](#)

⁴⁶ https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F12-09-2016-2C_276-2016&lang=de&type=show_document&zoom=YES& Basierend auf dem Urteil haben die Niederlande 2018 eine ähnliche Gruppenanfrage gestellt ([Quelle](#)).

⁴⁷

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Internationales_Steuerrrecht/Staatenbezogene_Informationen/Laender_A_Z/Schweiz/1972-09-09-Schweiz-DBA-Konsolidierte-Fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁴⁸ <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2012/5261.pdf>

⁴⁹ Das Urteil war zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Kurzstudie noch nicht veröffentlicht. Weitere Informationen unter: <https://www.sis-verlag.de/archiv/andere-sonstige-steuerarten/rechtsprechung/2133-schweiz-amtshilfe-steuersachen-schweiz-amtshilfe-steuersachen>

⁵⁰ In einer [Kleinen Anfrage von 2013](#) bestätigte die Bundesregierung, noch keine praktischen Erfahrungen mit Gruppenanfragen gesammelt zu haben. Weiter wird ausgeführt: „Im Übrigen gilt, dass die Bundesregierung zu Umfang und Bezug von Gruppenanfragen und damit konkreter Auskunftersuchen in Steuersachen keine Stellung nimmt.“ Auch im schweizerischen Bundesblatt, wo Gruppenersuchen an die Schweiz publiziert werden müssen, findet sich kein Hinweis auf ein Ersuchen aus Deutschland.

⁵¹ WirtschaftsWoche vom 27. November 2017, <https://www.wiwo.de/my/finanzen/steuern-recht/steuern-und-recht-kompakt-steuerhinterziehung-schulgeld-und-vermieten-im-neubau/20626770.html?ticket=ST-7408057-bigtm9AgyclhIn5NBQN-ap5>

⁵² Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 20 von Dr. Thomas Gambke vom 18. Januar 2016 (Drucksache 18/7331)

⁵³ Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 236 von Lisa Paus vom 23. August 2019 (DOK 2019/0721105)

Tabelle 2 – Anzahl der vom Bundeszentralamt für Steuern gestellten Gruppensuchen an das Ausland

Jahr	Gesamtzahl
2012	
2013	
2014	15
2015	1
2016	2
2017	1
2018	1
2019	1

Die Rolle der Verjährung

Im Prinzip gibt es im Steuerbereich zwei Arten von Verjährung – die Festsetzungsverjährung (steuerrechtlich) und die Verfolgungsverjährung (strafrechtlich) – und zwei Fristen – nämlich 5 und 10 Jahre. Die Festsetzung von zusätzlichen Steuern kann bei leichtfertiger Steuerverkürzung 5 Jahre und bei Steuerhinterziehung in großem Ausmaß (ab 50.000 Euro pro Jahr)⁵⁴ bis zu zehn Jahre nach Eingang der Steuererklärung (also normalerweise ca. 6 bzw. 11 Jahre nach Ablauf des Steuerjahrs, bei fehlender Steuererklärung sogar 13 Jahre später) erfolgen (§171 AO). Die strafrechtliche Verfolgung für fahrlässige Fehler in der Steuererklärung verjährt 5 Jahre nach Zugang des falschen Steuerbescheids (§78 StGB, §370 AO). Steuerhinterziehung großen Ausmaßes verjährt seit Ende 2008 (Jahressteuergesetz 2009) erst nach 10 Jahren (§376 AO) und seit 2011 müssen Selbstanzeigen konsequenterweise auch die letzten 10 Jahre umfassen (§169 AO). Die Verjährungsfrist wird unterbrochen, sobald ein Bußgeldverfahren bekannt gegeben oder eine Prüfung veranlasst wird. Die folgenden Beispiele zeigen die Bedeutung der Verjährung:

Der Bundesrechnungshof kritisiert in seinem Bericht zum automatischen Austausch steuerrechtlicher Daten auf internationaler Ebene, dass für die ersten Fälle aus dem Datenaustausch (europäische Daten hauptsächlich zu Erwerbseinkommen für das Steuerjahr 2014) die Verjährung zum 31.12.2019 eintreten könnte (sofortige Abgabe der Steuererklärung, kein großes Ausmaß) und bemängelte die Verspätung der Weiterleitung der Daten vom BZSt an die Länderfinanzbehörden.⁵⁵ Nach aktuellen Informationen wurden sowohl die europäischen Daten als auch die für 2015 aus dem Datenaustausch mit der USA erhaltenen Daten seit Ende März 2019 vom BZSt an die Länderfinanzbehörden übermittelt. Die Weiterleitung der CRS-Daten für das Jahr 2016 soll im Februar 2020 starten. Die Software für die Auswertung soll den Finanzämtern der Länder ab 1. Juli 2020 zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung argumentiert, dass die Finanzämter die Daten so planmäßig innerhalb der Festsetzungsfrist von 5 Jahren erhalten und genug Zeit haben eine Verjährung zu vermeiden. In der Praxis ist jedoch zu befürchten, dass die Finanzämter durch die

⁵⁴ Genauere Definition im BGH Urteil vom 2. Dezember 2008: <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/1/08/1-416-08.php>

⁵⁵ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2018/2018-bericht-automatischer-austausch-steuerrechtlicher-daten-auf-internationaler-ebene>

plötzliche Datenflut in 2019 und 2020 überfordert sein werden und zum anderen, dass eine aufgrund der gewonnenen Daten weiter zurückgehende Verfolgung durch die Verzögerung unmöglich wird.⁵⁶

Klaus Zumwinkel ersparte die Verjährung die Gefängnisstrafe. Klaus Zumwinkel, ehemaliger Vorstand der Deutschen Post und einer der prominentesten überführten Steuerhinterzieher, hatte 1986 eine Stiftung in Liechtenstein gegründet und auf die dort jedes Jahr anfallenden Kapitalerträge keine Steuern gezahlt. Eine 2006 durch den BND und die Bochumer Staatsanwaltschaft erworbene Steuer-CD enthielt auch Informationen zu dieser Stiftung. Am 31. Januar 2008 unterzeichnete der zuständige Amtsrichter den Durchsuchungsbeschluss – einen Tag und 5 Jahre nach dem Versand des Steuerbescheids für das Jahr 2001. Entgegen der Ansicht der Staatsanwälte, die eine hypothetische Versanddauer von 3 Tagen eingerechnet hatten, ließ das Gericht deswegen das Jahr 2001 nicht zur Anklage zu. Dadurch fiel der hinterzogene Betrag knapp unter 1 Million Euro – eine Grenze ab der laut eines BGH-Urteils eine Aussetzung auf Bewährung nur noch in Ausnahmefällen gestattet sei.⁵⁷

Die hessische Finanzverwaltung ließ in einer Untersuchung zur Beihilfe von Steuerhinterziehung bei mehreren deutschen Banken den Anfangsverdacht verjähren. 1996 förderten Durchsuchungen bei der Commerzbank und anderen großen Banken umfangreiche Hinweise auf Beihilfe zum Verschieben von Vermögen ins Ausland zu tage. Dies betraf vor allem die Jahre 1992 und 1993 (nach Einführung des Zinsabschlagssteuergesetzes) und führte zu mehr als 60.000 Strafverfahren. Mit einer 2001 unter zweifelhaften Umständen zustande gekommenen Amtsverfügung wurde festgelegt, dass neue Verfahren nur noch eröffnet werden durften, wenn der Anfangsverdacht (also der durch die Durchsuchung bekannt gewordene Transfer ins Ausland) innerhalb der 5-jährigen Verfolgungsverjährungsfrist lag. Damit verfiel der Großteil der zu diesem Zeitpunkt noch unbearbeiteten Fälle. Dadurch wurde verhindert, dass die zu diesem Zeitpunkt sehr wahrscheinlich fortbestehende Steuerhinterziehung untersucht werden konnte.⁵⁸

Viele Kunden der HSBC bleiben wegen der Verjährung verschont. Bis Ende 2007 kopierte ein Mitarbeiter umfangreiche Daten zu Kunden der HSBC Filiale in Genf und bot sie danach Behörden in mehreren Ländern an, darunter auch Deutschland. Dafür hatte er sich Ende 2008 mit einem Steuerfahnder aus Wuppertal verabredet. Weil der sich die Kniescheibe brach, kam der Deal nicht zustande und die Daten landeten nach einer dramatischen Flucht bei den französischen Behörden.⁵⁹ Von den Franzosen aufbereitet und gefiltert und über das Bundeszentralamt für Steuern landete ein Teil der Daten – zu 1.136 deutschen Kunden - schließlich im Februar und März 2011 bei den Steuerfahndern der Bundesländer – nachdem die Bank ihre Kunden im März 2010 wegen des Leaks gewarnt und ihnen damit Zeit zur Selbstanzeige geschaffen hatte. Nach 2015 veröffentlichten Presseberichten über weitere 900 bisher unbekannte deutsche Kunden aus dem Datensatz kaufte das BKA schließlich 2018 – nach Ablauf der Verjährungsfrist von 10 Jahren - die Daten als Teil eines größeren Datenpakets.

⁵⁶ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/100/1910083.pdf>

⁵⁷ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/steueraffaere-zumwinkel-profitiert-von-justizpanne-a-594017.html>

⁵⁸ <https://www.anstageslicht.de/themen/steuerflucht/steueroase-hessen-hessische-steuerfahnder-ffaere/chronologie-hessische-steuerfahnderaffaere-1991-bis-2011/>

⁵⁹ <https://www.ndr.de/nachrichten/investigation/Swissleaks-Daten-Falcianis-Odyssee,swissleaks106.html>

Eine mögliche Fallkonstellation und Empfehlungen

Angenommen ein Steuerhinterzieher hatte 2012 sein Vermögen vor dem direkten Zugriff durch die Steuerbehörden zum Beispiel auf einem Schweizer Nummernkonto oder einer liechtensteinischen Stiftung versteckt, immer noch in der Schweiz und ist durch die Steuer-CDs unentdeckt bzw. durch die daraus resultierenden Prüfungen unbehelligt geblieben. Angenommen, 2013, nach gescheitertem Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz und sich abzeichnendem automatischen Informationsaustausch, entschied er sich dafür nicht von der Selbstanzeige Gebrauch zu machen, sondern sein Vermögen durch einen weiteren Trick auch vor dem automatischen Informationsaustausch zu verbergen. Dann könnten die deutschen Steuerbehörden im Jahr 2019 durch eine Gruppenabfrage für das Jahr 2013 wichtige Informationen über ihn aus der Schweiz erhalten und diese bis Ende 2024 (Steuerhinterziehung großen Ausmaßes, Abgabe der Steuererklärung mit Steuerberater Ende 2014) verfolgen.

Die in dieser Kurzstudie analysierte Evidenz weist darauf hin, dass diese Fallkonstellation weder hypothetisch noch ein Einzelfall ist. Auch nach dem Kauf der Steuer-CDs und dem Beginn des automatischen Informationsaustauschs sowie der darauf folgenden Selbstanzeigen und Steuerstrafverfahren entsteht durch unversteuertes Auslandsvermögen weiterhin jedes Jahr ein Steuerschaden von schätzungsweise 5 bis 15 Milliarden Euro. Um Ausweichbewegungen vor dem automatischen Informationsaustausch rechtzeitig zu erfassen und auch die verbliebenen Steuerhinterzieher mit teilweise hoher krimineller Energie zu verfolgen müssen die deutschen Steuerbehörden die aus den Steuer-CDs und Selbstanzeigen gewonnenen Erkenntnisse systematisch auswerten. Aus dieser Auswertung müssen sie Gruppenabfragen zu den Jahren vor 2015 ableiten und an die wichtigsten Finanzplätze für deutsches Auslandsvermögen, vor allem also die Schweiz, Liechtenstein und Luxemburg, aber zum Beispiel auch Irland oder Singapur, stellen. Dabei ist Eile geboten, weil mit jedem Jahr ein weiterer Teil der oft viele Jahre zurückreichenden Steuerhinterziehung verjährt und in wenigen Jahren ein Rückgriff auf Informationen vor der Einführung des automatischen Informationsaustauschs nicht mehr möglich ist. Um ein solche konsequente Verfolgung von Steuerhinterziehern und die in der Verfassung verankerte gleichmäßige Besteuerung zu gewährleisten müssen die Bundesregierung und die Finanzminister der Länder die Steuerbehörden mit ausreichend qualifiziertem Personal, den notwendigen IT-Systemen und den richtigen Prioritäten ausstatten.