

*Hendrik Träger*

## Das Scheitern des Steuerabkommens mit der Schweiz

Warum versagte der Bundesrat zweimal seine Zustimmung, und was müsste bei neuen Verhandlungen beachtet werden?<sup>1</sup>

### *1. Einleitung*

»Nach unserer Auffassung begehen wir eine historische Unterlassung, wenn wir dem über einen langen Zeitraum ausgiebig ausgehandelten Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz nicht zustimmen«,<sup>2</sup> erklärte der hessische Staatsminister für Bundesangelegenheiten, Michael Boddenberg (CDU), am 1. Februar 2013 im Bundesrat. Aber nur wenige Minuten später votierte lediglich »eine Minderheit«,<sup>3</sup> wie Bundesratspräsident Winfried Kretschmann feststellte, für das Steuerabkommen.<sup>4</sup> Damit konnte der Vertrag, der – nach intensiven Diskussionen über den Umgang mit aus ungeklärten Quellen stammenden Daten-CDs über Schwarzgeldkonten – »die Durchsetzung der deutschen Steueransprüche für die Zukunft, aber auch für die Vergangenheit, einvernehmlich«<sup>5</sup> regeln sollte, nicht ratifiziert werden.

Dieses Ergebnis war aufgrund des gesamten Gesetzgebungsprozesses zu erwarten: Wichtige Regelungen des Abkommens, das im September 2011 von Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) und dessen Schweizer Amtskollegin Eveline Widmer-Schlumpf unterzeichnet worden war, stießen bereits vor Beginn des parlamentarischen Verfahrens auf deutliche Kritik (s.u.). Bei den daraufhin durchgeführten Nachverhandlungen beider Staaten konnten einige Veränderungen vereinbart werden; das modifizierte Abkommen wurde im April 2012 unterzeichnet. Weil sich das Steuerabkommen »auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung« bezog, war gemäß Art. 59 Abs. 2 GG<sup>6</sup> zur Ratifizierung ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz erforderlich. Einen entsprechenden Entwurf legte die Bundesregierung im Mai 2012 vor.

1 Der Verfasser dankt dem Jenaer Föderalismusforscher Sven Leunig für die Lektüre des Manuskripts und seine hilfreichen Hinweise.

2 BR-PlProt. 906. Sitzung, S. 20.

3 Ebd., S. 21.

4 Der formale Titel lautet »Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012«; wegen der besseren Lesbarkeit werden hier kurze Bezeichnungen wie »Steuerabkommen« oder »Abkommen mit der Schweiz« genutzt.

5 BR-Drs. 254/12, S. 1.

6 Für einen rechtswissenschaftlichen Kommentar zu Art. 59 Abs. 2 GG siehe Rudolf Streinz, »Art. 59« in: Michael Sachs (Hg.), *Grundgesetz. Kommentar*, 6. Auflage, München 2011, S. 1351-1375.

Dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz versagte jedoch der Bundesrat im November 2012 seine Zustimmung.<sup>7</sup> Das auf Vorschlag von Finanzminister Schäuble eingelegte Vermittlungsverfahren<sup>8</sup> endete im Dezember 2012 mit einem Mehrheitsbeschluss – »wir bezeichnen das als ›unechtes‹ Vermittlungsergebnis«,<sup>9</sup> erklärte Michael Boddenberg als Berichterstatter später im Bundesrat. Der Vermittlungsausschuss empfahl, den Parlamentsbeschluss aufzuheben und den Gesetzentwurf der Bundesregierung für erledigt zu erklären. Dies lehnte der Bundestag – erwartungsgemäß – ab und bekräftigte seinen früheren Beschluss; daraufhin versagte der Bundesrat am 1. Februar 2013 dem Gesetz abermals seine Zustimmung.<sup>10</sup>

Dass ein Gesetz an dem Votum der Landesregierungen scheitert, ist insbesondere in Zeiten divergierender Mehrheiten nichts Ungewöhnliches. Das Besondere an dem Fall des Steuerabkommens ist vielmehr, dass ein bilateraler Vertrag nicht ratifiziert werden kann. Zu vergleichbaren Situationen kam es nicht einmal in den 1970er-Jahren, als die »Ost-Verträge« der sozial-liberalen Koalition zwischen Regierung und Opposition heftig umstritten waren.<sup>11</sup> Erst im Jahr 2002 – kurz vor dem Ende der 14. Legislaturperiode des Bundestages – scheiterten zwei Gesetze zu internationalen Abkommen an (nicht vom Parlament zurückgewiesenen) Einsprüchen des Bundesrates,<sup>12</sup> allerdings konnte eines der beiden Gesetze bereits zu Beginn der 15. Legislaturperiode dann doch noch verabschiedet werden.<sup>13</sup>

Dass Ähnliches beim Abkommen mit der Schweiz geschehen wird, ist gegenwärtig (März 2013) jedoch unwahrscheinlich. Schließlich machten die Länder (in ihrer Mehrheit) eine Zustimmung stets von erheblichen Änderungen an dem Vertragstext abhängig.

7 Vgl. BT-PlProt. 17/201, S. 24325-24327; BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 507; BR-DrS. 645/12 (Beschluss).

8 Vgl. Nico Fried, »Pauschale Steuer, pauschale Meinung« in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 272/2012 (24./25.11.2012), S. 6; BT-Drs. 17/11693.

9 BR-PlProt. 906. Sitzung, S. 20. Von einem »unechte[n] Einigungsvorschlag« wird dann gesprochen, wenn im Vermittlungsausschuss – bei einem parteipolitisch umstrittenen Gesetzgebungsprojekt – kein Kompromiss ausgehandelt wird, sondern ein Lager (meist: die Vertreter der Bundestagsopposition und der »O-Länder«) seine Mehrheit nutzt, um gegen die Stimmen des anderen Lagers einen Beschluss zu fassen; vgl. Christian Dästner, »Der ›unechte‹ Einigungsvorschlag im Vermittlungsverfahren. Oder: Hat der Vermittlungsausschuss versagt?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, Nr. 1 (1999), S 26-40, hier: S. 26.

10 Vgl. BT-PlProt. 17/217, S. 26795; BR-PlProt. 906. Sitzung, S. 21.

11 Mit Blick auf die damalige Zeit schreibt Gerhard Lehmbruch: »So ermöglichten 1976 die CDU-regierten Länder Niedersachsen und Saarland im Bundesrat die Annahme der Polen-Verträge, gegen die es innerhalb der CDU starken Widerstand gab« (Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2000, S. 143).

12 Das waren das »Gesetz zu dem deutsch-schweizerischen Vertrag vom 18. Oktober 2001«, bei dem es um die Flugverkehrskontrolle in Süddeutschland ging, und das »Gesetz zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen«; vgl. Hendrik Träger / Susanna Thiel, »1998-2005: ›Revival‹ der Parteipolitik im Bundesrat« in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Berlin 2012, S. 225-260, hier: S. 231f.

13 Das betrifft das »Gesetz zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen«; vgl. BGBl. 2002 II, S. 2866.

Für solche Modifikationen bedürfte es allerdings neuer Verhandlungen mit der Schweiz; dazu sind jedoch die politischen Akteure der Eidgenossenschaft gegenwärtig nicht bereit. Bereits im Dezember 2012 hatte Eveline Widmer-Schlumpf unmissverständlich klar gestellt, dass es »entweder diesen Vertrag geben [wird] – oder keinen«,<sup>14</sup> denn die Schweizer Regierung sei zu »keine[n] weiteren Zugeständnisse[n]«<sup>15</sup> bereit.

Auch unter diesen Umständen verzichteten die meisten Landesregierungen offenbar lieber ganz auf eine Ratifizierung des Steuerabkommens, als wenigstens auf dieser Basis den Inhabern der Schwarzgeldkonten in der Schweiz habhaft werden und Steuernachzahlungen erheben (lassen) zu können. Mit Blick auf eine solche Entscheidung sprach der Präsident der Schweizer Bankenvereinigung, Patrick Odier, bereits im November 2012 von einem »Eigentor«<sup>16</sup> für Deutschland. Welche Gründe gab es denn für die Bundesratsmehrheit, dem Gesetz zweimal die Zustimmung zu verweigern?

Nach den Erkenntnissen der Föderalismusforschung sind sowohl föderale als auch sachpolitische Konflikte zwischen Bundesregierung und Bundestag(smehrheit) einerseits sowie Bundesrat(smehrheit) andererseits denkbar. Diese Arten von Konflikten werden zunächst vorgestellt (*Kap. 2*); danach sind die wichtigsten Regelungen des Steuerabkommens zu referieren (*Kap. 3*), um anschließend auf der Basis einer Auswertung der *Parliamentaria* die Konfliktlinien zu rekonstruieren (*Kap. 4*).

Bei der Analyse der Gründe für das Scheitern des Abkommens mit der Schweiz geht es nicht nur um die Frage, welche Rolle beispielsweise die von Finanzminister Schäuble kritisierte »parteipolitische Polemik«<sup>17</sup> spielte, sondern auch darum, was künftig bei der Aushandlung zwischenstaatlicher Verträge beachtet werden könnte: Gab es bei der Aushandlung des Steuerabkommens Aspekte, die für das Gesetzgebungsverfahren hinderlich waren? Was könnte in Zukunft anders geregelt werden, um (womöglich) ein Scheitern eines internationalen oder bilateralen Abkommens durch die Zustimmungsversagung des Bundesrates zu verhindern?

## 2. Konfliktlinien im Bundesrat

Der Bundesrat gehört zu den fünf Verfassungsorganen der Bundesrepublik Deutschland; über ihn »wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes« (Art. 50 GG) mit.<sup>18</sup> Das geschieht durch die Teilnahme von Mitgliedern der Landesregierungen (bzw. Ministerialbeamten) an den Sitzungen von Plenum und Ausschüssen

14 Eveline Widmer-Schlumpf, »Dieser Vertrag – oder keiner« in: *Der Spiegel*, Nr. 49/2012, S. 15.

15 Ebd.

16 Patrick Odier, »Wir wollen keinen Cent Schwarzgeld mehr« in: *Der Spiegel*, Nr. 46/2012, S. 70.

17 Zit. nach: Fried, Pauschale Steuer, pauschale Meinung, aaO. (FN 8), S. 6.

18 Für detaillierte Informationen über den Bundesrat im Gesetzgebungsprozess siehe u.a. Birthe Pasemann, *Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung. Der Bundesrat als Gewähr für die Vollziehbarkeit von Gesetzen*, Berlin 2006; Thomas König / Thomas Bräuninger, »Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, Nr. 4 (1997), S. 605–628.

des Bundesrates; deshalb spricht Konrad Reuter vom »Parlament der Länderregierungen«.<sup>19</sup>

Aufgrund dieser Zusammensetzung liegt es nahe, dass die Länder über den Bundesrat »ihre Interessen bei der Gestaltung der Bundespolitik im föderalen System wahrnehmen«,<sup>20</sup> wie Thomas Bräuninger, Thomas Gschwend und Susumu Shikano erklären. Dabei wird – nach Darstellung von Uwe Jun – versucht, entweder für die »Ländersamtheit oder ein(...) einzelne[s] Land Vorteile oder zumindest die Abwendung von Nachteilen«<sup>21</sup> zu erreichen; unter diesem Gesichtspunkt prüfen die Landesregierungen die Gesetzesvorlage auf Vor- und Nachteile.

Eine begriffliche Differenzierung bei den Landesinteressen nehmen der Autor<sup>22</sup> und Sven Leunig vor; unterschieden wird dabei zwischen »landesspezifischen Interessen«<sup>23</sup> und »föderalen Konflikten«:<sup>24</sup>

- Erstere sind dadurch gekennzeichnet, dass sie von den regionalen Gegebenheiten etwa der Wirtschafts- und Sozialstruktur des jeweiligen Landes determiniert werden; folglich sind sie von Land zu Land unterschiedlich. So setzt etwa das wirtschaftsschwache und vor allem auf den Tourismus angewiesene Küstenland Mecklenburg-Vorpommern andere Prioritäten als ein ökonomisch prosperierendes Land mit vielen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen wie Baden-Württemberg.
- Hingegen sind föderale Interessen allen Ländern gemein, etwa wenn es um die Abwehr von Eingriffen in ihre (grundgesetzlich verankerte) Kompetenzen oder um (negative) Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die Haushalte der Länder geht.<sup>25</sup> Letzteres betrifft u.a. Gesetze mit steuerrechtlichen Regelungen wie das Abkommen mit der Schweiz.

Neben den Differenzen, die auf unterschiedliche Interessen von Bund und Ländern beruhen, gibt es eine zweite Konfliktlinie: Dafür ist ein anderer Aspekt der Zusammensetzung des Bundesrates entscheidend, denn »[t]he central actors in the Bundesrat are political parties«,<sup>26</sup> wie Werner J. Patzelt erklärt. Das ist zwar formal nicht korrekt, denn der Bundesrat besteht – anders als der Bundestag – nicht aus Parteien bzw. Fraktionen,

19 Konrad Reuter, *Bundesrat und Bundesstaat. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland*, 12. Auflage, Berlin 2003, S. 14.

20 Thomas Bräuninger / Thomas Gschwend / Susumu Shikano, »Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden« in: *Politische Vierteljahrsschrift* 51, Nr. 2 (2010), S. 223–249, hier: S. 225.

21 Uwe Jun, »Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?« in: ders. / Sven Leunig (Hg.), *60 Jahre Bundesrat*, Baden-Baden 2011, S. 106–133, hier: S. 116.

22 Die Formulierung »der Autor« bezieht sich hier und im Folgenden auf die Person des Verfassers des vorliegenden Aufsatzes.

23 Sven Leunig / Hendrik Träger, »Einleitung« in: dies. (Hg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009*, Berlin 2012, S. 15–38; hier: S. 19.

24 Ebd., S. 20.

25 Vgl. ebd., S. 19f.

26 Werner J. Patzelt, »The Very Federal House: the German Bundesrat« in: Samuel C. Patterson / Anthony Mughan (Hg.), *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus (Ohio) 1999, S. 59–92, hier: S. 60.

sondern aus Vertretern der einzelnen Landesregierungen. Diese gehören aber wiederum (fast ausnahmslos) einer Partei an. Und das kann insbesondere dann, wenn die von den Parteien der Bundestagsopposition gestellten Regierungen (»O-Länder«)<sup>27</sup> über die Mehrheit der Bundesratsstimmen verfügen, den Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens determinieren.

Eine »Parteipolitisierung des Bundesrats«<sup>28</sup> ist allerdings nicht nur in Phasen mit einer absoluten Mehrheit der »O-Länder« wie in den 1970er- und 1990er-Jahren möglich, sondern auch in Zeiten, in denen die »O-Länder« und die heterogen zusammengesetzten »M-Länder« gemeinsam über mehr als die Hälfte der Stimmen verfügen. So konstatiert Gerhard Lehmbruch, dass bereits »im Laufe der ersten Legislaturperiode des Bundestags eine zunehmende parteipolitische Polarisierung«<sup>29</sup> aufgetreten sei.

Mit der damaligen Situation vergleichbar waren die Mehrheitsverhältnisse im Zeitraum des hier zu untersuchenden Gesetzgebungsverfahrens: Weder das Regierungsnach noch das Oppositionslager verfügte über die absolute Mehrheit im Bundesrat. Aber auf die »O-Länder« und die »M-Länder«, an deren Regierungen ausnahmslos die SPD beteiligt war, entfielen 59 bis 70 Prozent der Stimmen (Tab. 1). Somit waren insbesondere die Sozialdemokraten in der Lage, beim Steuerabkommen den Bundesrat auch parteipolitisch zu nutzen. Das trifft in geringerem Maße auf die Grünen und – aufgrund nur einer Regierungsbeteiligung – noch weniger auf die Linken zu.

Bei der »Parteipolitik« im Bundesrat spielen, wie Uwe Jun erklärt, »die Werte, Strategien, Programme und Pragmatik einer politischen Partei im Parteienwettbewerb«<sup>30</sup> die entscheidende Rolle. Darin unterscheiden sie sich von den »föderalen Interessen«. Auf diesen Punkt weisen der Autor und Sven Leunig hin; wir sprechen anstelle von »Parteipolitik« von »Sachpolitik« und subsumieren unter »Sachkonflikte[n] (...) alle nicht-föderalen, also nicht auf einer Divergenz landes- und bundespolitischer Interessen beruhenden Konflikte«.<sup>31</sup> Ein Sachkonflikt liegt beispielsweise dann vor, wenn die Landesregierungen aufgrund ihrer Verwaltungserfahrungen ein Gesetz für nicht durchführbar halten. Aber »[d]en politikwissenschaftlichen relevanten Kern der Sachkonflikte machen

- 27 Mit Hilfe des »ROM«-Modells können die Landesregierungen in verschiedene Kategorien eingeteilt werden, wobei es hauptsächlich um die Übereinstimmung mit der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweils aktuellen Bundesregierung oder eben um die Abweichung davon geht; vgl. dazu Gerhard Lehmbruch, »A-Länder« und »B-Länder«: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, Nr. 2 (1998), S. 349f.; Peter Schindler: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden 1999, S. 2438; Sven Leunig »AB(C) oder »ROM«? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37, Nr. 2 (2006), S. 402-420.
- 28 Heidrun Abromeit, »Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 13, Nr. 4 (1982), S. 464-472.
- 29 Lehmbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, aaO. (FN 11), S. 128. Über die parteipolitische Nutzung des Bundesrates in den 1950er-Jahren liegt eine Fallstudienanalyse des Autors vor; siehe Hendrik Träger, *Die Oppositionspartei SPD im Bundesrat. Eine Fallstudienanalyse zur parteipolitischen Nutzung des Bundesrates durch die SPD in den 1950er-Jahren und ein Vergleich mit der Situation in den 1990er-Jahren*, Frankfurt am Main u.a. 2008.
- 30 Jun, Der Bundesrat und die politischen Parteien, aaO (FN 21), S. 116.
- 31 Leunig / Träger, Einleitung, aaO (FN 23), S. 20.

*Tabelle 1: Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zur Zeit des Gesetzgebungsverfahrens (modifiziertes ROM-Modell; Angaben in Bundesratsstimmen)*

Zeitraum	R-Länder		O-Länder		M-Länder	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
bis 8. Mai 2012	28	40,6	26	37,7	15	21,7
9. Mai bis 11. Juni 2012	25	36,2	26	37,7	18	26,1
ab 12. Juni 2012	21	30,4	26	37,7	22	31,9

Anmerkungen:

Das formale Gesetzgebungsverfahren begann mit der Übermittlung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung an den Bundesrat am 4. Mai 2012 und endete mit der (zweiten) Zustimmungsversagung durch den Bundesrat am 1. Februar 2013.

Als Grundlage für die Einordnung der Länder dient das modifizierte ROM-Modell von Sven Leunig: In den »R-Ländern« regieren nur Parteien, die auch auf der Bundesebene regieren (aktuell: CDU, CSU, FDP); in den »O-Ländern« regieren nur Parteien der Bundestagsopposition (aktuell: SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke); und in den »M-Ländern« gibt es entweder gemischte Koalitionen (aktuell: Große Koalitionen) oder eine nicht im Bundestag vertretene Partei ist an der Koalition beteiligt (aktuell: SSW in Schleswig-Holstein); für das Modell siehe Sven Leunig, »AB(C) oder 'ROM'? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37, Nr. 2 (2006), S. 402-420.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen.

(...) *parteipolitisch motivierte Interessendifferenzen aus*.<sup>32</sup> Diese basieren insbesondere auf »parteipolitischen Sachkonflikten«, bei denen die »O-Länder« (mit der Bundestagsopposition) und die »R-Länder« (mit der Bundesregierung und den Koalitionsfraktionen) unterschiedliche Positionen vertreten.

Hinsichtlich der Frage, wie genau es zur »Parteipolitik« im Bundesrat kommen kann, differenzieren Thomas Bräuninger, Thomas Gschwend und Susumu Shikano zwischen

- der »Parteipolitisierung«, die im Abstimmungsverhalten der Bundesratsmitglieder auch die Parteidisziplin widerspiegeln lässt,
- dem »ausschließlich am strategischen Wettbewerb von Parteien um Wählerstimmen orientiert[en]«<sup>33</sup> parteipolitischen Verhalten und
- dem »parteipolitischen Druck«, der entgegen sachlicher Erwägungen zu einer Ablehnung (bei »O-Ländern«) oder eben gerade zu einer Zustimmung (bei »R-Ländern«) eines umstrittenen Gesetzes führen würde.<sup>34</sup>

Alle drei Szenarien sind bei dem Steuerabkommen prinzipiell denkbar. Aufgrund der zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl 2013 ist es möglich, dass die SPD »auf stur«<sup>35</sup> schaltete, und dass es – ähnlich wie seinerzeit unter »Oskar Lafontaine vor der Wahl

32 Ebd., S. 20 (Hervorhebung aus dem Originaltext übernommen).

33 Bräuninger / Gschwend / Shikano, Sachpolitik oder Parteipolitik?, aaO (FN 20), S. 226.

34 Vgl. ebd., S. 225-230.

35 Guido Bohsem, »Feilschen fürs Finanzamt« in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 267/2012 (19.11.2012), S. 6.

1998«<sup>36</sup> bei den gescheiterten Steuerreformgesetzen der Regierung Kohl<sup>37</sup> – aufgrund eines strategischen Verhaltens der Parteien der Bundestagsopposition und der »O-Länder« zu einem parteipolitischen Konflikt zwischen den Gesetzgebungsorganen kam. Hierbei könnte auch »parteipolitischer Druck« im Sinne von Bräuninger, Gschwend und Shikano ausgeübt worden sein. Letzteres dürfte jedoch in diesem Fall kaum ausreichend mit seriösen Quellen belegt werden können; die internen Dokumente der Parteien, die eventuell entsprechende Anhaltspunkte enthalten, können aufgrund einer Sperrfrist (noch) nicht ausgewertet werden.

### 3. Das Steuerabkommen

Bevor die Konflikte während des Gesetzgebungsprozesses herausgearbeitet werden können, sind zunächst die Entstehung und die zentralen Bestandteile des »Entwurf[s] eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 21. September 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012« darzustellen.

Den Verhandlungen mit der Eidgenossenschaft vorausgegangen waren intensive Diskussionen in Deutschland über den Umgang mit den Daten-CDs über Schwarzgeldkonten deutscher Staatsbürger in der Schweiz, die den Steuerbehörden zum Kauf angeboten worden waren. Die Quellen der Datenträger waren jedoch nicht geklärt und somit sowohl juristisch als auch politisch fragwürdig. Letztlich schien eine bilaterale Vereinbarung die einzige Möglichkeit zu sein, um den Inhabern der Schwarzgeldkonten habhaft werden zu können.<sup>38</sup>

Das im September 2011 unterzeichnete Abkommen sollte »durch bilaterale Zusammenarbeit der Vertragsstaaten die effektive Besteuerung der betroffenen Personen in der Bundesrepublik Deutschland« (Art. 1 Abs. 1 Satz 1) sicherstellen. Es stieß jedoch in Deutschland auf Kritik; diese betraf insbesondere die Begrenzung der Auskunftsersuchen der deutschen Finanzämter an die Schweizer Behörden<sup>39</sup> und die Höhe der auf das Schwarzgeld nachträglich abzuführenden Steuern.<sup>40</sup> Hinsichtlich dieser und anderer

36 Mit diesen Worten zitierte Guido Bohsem einen »hochrangige[n] SPD-Mann« (ebd.).

37 Vgl. Träger, Die Oppositionspartei SPD im Bundesrat, aaO (FN 29), S. 53-67; Wolfgang Renzsch, »Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31, Nr. 1 (2000), S. 187-191; Reimut Zohlnhöfer, »Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, Nr. 2 (1999), S. 326-345.

38 BT-Drs. 17/10059, S. 1; BR-Drs. 254/12, S. 1.

39 Im Februar 2012 forderte der nordrhein-westfälische Finanzminister Norbert Walter-Borjans (SPD): »Wir müssen ganz klar die Möglichkeit haben, alle Verdachtsfälle zu überprüfen. Im Abkommen ist das auf 999 Fälle in zwei Jahren beschränkt« (Norbert Walter-Borjans, »Kriminelle werden belohnt« in: *Der Spiegel*, Nr. 7/2012, S. 17).

40 Nach dem Dafürhalten des baden-württembergischen Finanz- und Wirtschaftsministers Nils Schmid, der auch als SPD-Unterhändler auftrat, »sollen die Steuersätze für deutsches Geld in der Schweiz so deutlich steigen, dass es einen Druck zur Legalisierung gibt« (O.V., »SPD akzeptiert Schweizer Geheimnisse« in: *Der Spiegel*, Nr. 12/2012, S. 20).

Punkte konnten bei Nachverhandlungen einige – partei- und lagerübergreifende gou- tierte<sup>41</sup> – Fortschritte erzielt werden.

Das modifizierte Abkommen, das im April 2012 unterzeichnet wurde, enthielt nun- mehr die folgenden »Kernelemente«:<sup>42</sup>

- Eine Person, die sowohl am 31. Dezember 2010 (»Stichtag 2«) als auch am Tag des Inkrafttreten des Abkommens (geplant: 1. Januar 2013) Geld bei einer Schweizer »Zahlstelle« (Bank) angelegt hatte,<sup>43</sup> hätte sich bis Ende Mai 2013 zwischen einer »Nachversteuerung durch Einmalzahlung« (Art. 7) und einer »freiwilligen Meldung« (Art. 9) entscheiden müssen:
  - Im ersten Fall wären Steuern, so sah es das Ergebnis der Nachverhandlungen vor, in Höhe von mindestens 21 Prozent und maximal 41 Prozent des angelegten Kapitals erhoben worden (Art. 7 Abs. 2). Nach dieser Einmalzahlung hätte der Konto- bzw. Depotinhaber die Gewissheit gehabt, dass »keine Verfolgung von Steuer- strafaten (...) oder Steuerordnungswidrigkeiten« (Art. 8 Abs. 1) stattfinden wird.
  - Sogar eine Steueramnestie – also Straffreiheit *ohne* Nachversteuerung – hätte der Konto- bzw. Depotinhaber erhalten, wenn er eine freiwillige Meldung gemäß Artikel 9 abgegeben hätte. Diese Meldung wäre einer »Selbstanzeige bei Steuerhin- terziehung« gemäß § 370 deutscher Abgabenordnung gleichgekommen (Art. 10).
- Neben diesen Regelungen für die Vergangenheit enthielt das Abkommen auch Vor- schriften über den künftigen Umgang mit dem im Nachbarland angelegten Kapital. So war vorgesehen, dass die »Schweizerischen Zahlstellen (...) einen der deutschen Einkommensteuer entsprechenden Betrag« (Art. 18 Abs. 1 Satz 1) auf die Kapitaler- träge erheben. Die Höhe der »Quellensteuer« wurde auf 25 Prozent zuzüglich des Solidaritätszuschlages festgelegt; den entsprechenden Betrag hätte die kontoführende Bank einbehalten und an die deutschen Behörden weiterleiten müssen. Dieses Ver- fahren wäre jedoch obsolet gewesen, wenn der Konto- bzw. Depotinhaber eine »frei- willige Meldung« gemäß Artikel 21 erbeten hätte. In diesem Fall hätte »der Steuer- pflichtige (...) seine Kapitalerträge, die er in der Schweiz erhielt, in der Einkommen- steuererklärung«<sup>44</sup> angeben müssen.
- Als drittes »Kernelement« wurden – auf Wunsch Deutschlands in den Nachverhand- lungen – Vorschriften für Erbschaftsfälle in das Abkommen aufgenommen. Nach dem Tod eines Konto- bzw. Depotinhabers hätte die zuständige Bank das Vermögen sper-

41 Darauf wiesen im Bundesrat der brandenburgische Finanzminister Helmut Markov (Die Linke), der baden-württembergische Bundesratsminister Peter Friedrich (SPD) und der niedersächsische Finanzminister Hartmut Möllring (CDU) hin: Markov sah »durchaus Verbes- serungen« (BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 271); Friedrich erklärte, dem »Einsatz der Länderseite ist es zu verdanken, dass der Steuersatz inzwischen moderat angehoben und für Erbschaftsfälle eine sachgerechte Lösung erarbeitet wurde« (ebd., S. 273). Und Möllring sprach von »deutli- che[n] Verbesserungen (...); wir haben es zum Beispiel erreicht, dass auch die Erbfälle der Steuer unterliegen « (BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 500).

42 BT-Drs. 17/10059, S. 32 (Denkschrift zum Abkommen).

43 Das o.g. Zeitfenster war in Art. 5 Abs. 1 fixiert; zur Erklärung der Stichtage siehe BT-Drs. 17/10059, S. 34.

44 BT-Drs. 17/10059, S. 41.

ren müssen. Innerhalb eines Jahres hätten die Erben die Möglichkeit gehabt, einer Meldung an die deutschen Steuerbehörden nach Artikel 31 Absatz 3 zuzustimmen. Wäre eine solche Ermächtigung nach Ablauf der Frist nicht bei der Bank eingegangen, hätte das Geldhaus »einen Betrag in Höhe von 50 Prozent der im Todeszeitpunkt (...) verbuchten Vermögenswerte« (Art. 31 Abs. 2 Satz 2) einbehalten und über das deutsche Bundeszentralamt für Steuern an das »aufkommensberechtigte Land«<sup>45</sup> abführen müssen.

Neben den Regelungen zum Umgang mit dem bei Schweizer Banken angelegten Kapital enthielt das Abkommen zahlreiche administrative Vorschriften, die einzelne Aspekte der konkreten Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz betrafen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die »Vorauszahlung durch schweizerische Zahlstellen« (Art. 15), die »Zielstaaten«-Mitteilung (Art. 16) und die Auskunftsersuchen deutscher Finanzämter gemäß Artikel 32:

- Spätestens 25 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens hätten die Schweizer Banken »eine Vorauszahlung in Höhe von 2 Milliarden Schweizer Franken« (Art. 15 Abs. 2 Satz 1) leisten müssen. Das Geld wäre dann an die zuständige Behörde in Deutschland transferiert worden. Mit dieser Vorauszahlung hätten später die Steuern, die auf das in der Schweiz angelegte Kapital erhoben worden wären, verrechnet werden müssen. Die Bankhäuser wären also in Vorrat gekommen.
- Die »Zielstaaten«-Vorschrift des Artikels 16 basiert darauf, dass derjenige, der sich weder für eine Nachversteuerung noch für eine freiwillige Meldung entschieden hätte, »seine Konten oder Depots in der Schweiz bis zum Inkrafttreten des Abkommens geschlossen haben«<sup>46</sup> sollte. Um das Kapital allerdings nicht spurlos in andere Länder abwandern zu lassen, hätte die Eidgenossenschaft bis Mitte 2014 »die gemessen am Volumen der Vermögenswerte zehn wichtigsten Staaten oder Territorien in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit« (Art. 16 Satz 1) an die zuständige Behörde in Deutschland mitteilen müssen. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Bundesrepublik die »Abwanderung« von Kapital hätte nachvollziehen können.
- Eine Auskunftspflicht hätten die eidgenössischen Behörden auch gemäß Artikel 32 gehabt. Diese Regelung sah die Erteilung von »Auskünfte[n] auf der Grundlage von Ersuchen, die unter Angabe der Identität der in der Bundesrepublik Deutschland steuerpflichtigen Person und eines plausiblen Anlasses« (Art. 32 Abs. 1 Satz 1) vor. Allerdings sollte die Anzahl der Ersuchen der deutschen Steuerbehörden begrenzt werden; in den ersten beiden Jahren wären nur 900 bis 1.300 Anfragen möglich gewesen. Und für spätere Zeiträume hätte dann ein gemeinsamer Ausschuss der Vertragsstaaten diese Höchstzahl angepasst (Art. 32 Abs. 8 und 9). Damit wäre – trotz der Verbesserung im Vergleich zur ersten Verfassung des Abkommens weiterhin – die Möglichkeit der deutschen Finanzämter zur Recherche nach Steuerflüchtlingen erheblich eingeschränkt gewesen.

45 Ebd., S. 43.

46 Ebd., S. 39.

#### 4. Die umstrittenen Aspekte des Steuerabkommens

Nachdem die wichtigsten Regelungen des Steuerabkommens referiert wurden, kann nun analysiert werden, warum das Gesetz am Bundesrat scheiterte. Zur Beantwortung dieser Frage ist es nicht sinnvoll, das komplette Gesetzgebungsverfahren in chronologischer Reihenfolge nachzuvollziehen. Zielführender ist – auch mit Blick auf andere Studien<sup>47</sup> – vielmehr eine thematische Gliederung: Welche Aspekte des Abkommens waren also (am meisten) umstritten?

Das waren ausweislich der Debatten im Plenum des Bundesrates, der Beschlussempfehlungen der Ausschüsse und der eingebrachten Anträge<sup>48</sup> insbesondere die vier folgenden Punkte:

- die Frage der Gerechtigkeit,
- der laxen Umgang mit den Steuerflüchtlingen,
- die als unzureichend kritisierten Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens und
- die Zweifel an der Höhe der prognostizierten Steuereinnahmen.

##### (1) Die Frage der Gerechtigkeit

Ein im Zusammenhang mit fiskalpolitischen Gesetzen häufig diskutierter Aspekt – ja, teilweise schon fast eine Art »Gretchenfrage« – ist die Steuergerechtigkeit. Dieses Thema griff der federführend verantwortliche Finanzausschuss des Bundesrates bereits im ersten Durchgang auf. Das kann kaum verwundern, denn damals gehörten neun der 16 Finanzminister der SPD, Bündnis 90/Die Grünen oder der Linken an bzw. standen einer dieser Partei nahe (Tab. 2).

*Tabelle 2: Landesfinanzminister/innen zwischen 4. Mai 2012 und 1. Februar 2013\**

Land	Name	Partei	Anmerkungen
Baden-Württemberg	Nils Schmid	SPD	
Bayern	Markus Söder	CSU	
Berlin	Ulrich Nußbaum	parteilos	(eher SPD-nah)
Brandenburg	Helmuth Markov	Die Linke	
Bremen	Karoline Linnert	Grüne	
Hamburg	Peter Tschentscher	SPD	
Hessen	Thomas Schäfer	CDU	
Mecklenburg-Vorpommern	Heike Polzin	SPD	

<sup>47</sup> Vgl. Sven Leunig / Hendrik Träger (Hg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009*, Berlin 2012.

<sup>48</sup> Vgl. BR-Drs. 254/1/12; BR-Drs. 254/2/52; BR-Drs. 654/1/12; BR-Drs. 645/2/12; BR-PlProt. 897. Sitzung; BR-PlProt. 903. Sitzung; BR-PlProt. 906. Sitzung.

Land	Name	Partei	Anmerkungen
Niedersachsen	Hartmut Möllring	CDU	
Nordrhein-Westfalen	Norbert Walter-Borjans	SPD	
Rheinland-Pfalz	Carsten Kühl	SPD	
Saarland	Peter Jacoby <i>bzw.</i> Stephan Toscani	CDU	Wechsel: 09.05.
Sachsen	Georg Unland	CDU	
Sachsen-Anhalt	Jens Bullerjahn	SPD	
Schleswig-Holstein	Rainer Wiegard <i>bzw.</i> Monika Heinold	CDU/ Grüne	Wechsel: 12.06.
Thüringen	Wolfgang Voß	CDU	

\* Der oben angegebene Zeitraum beginnt mit der Übermittlung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung an den Bundesrat und endet mit der (zweiten) Zustimmungsversagung durch den Bundesrat.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit dieser »linken« Mehrheit lässt sich erklären, dass der Ausschuss in seiner Beschlussempfehlung für eine Stellungnahme des Bundesrates auf die »steuerliche Belastung von weniger als 25 Prozent«<sup>49</sup> des Kapitals verwies und konstatierte: »Tendenziell begünstigt werden diejenigen, die nicht nur Steuern auf Kapitalerträge hinterzogen haben, sondern in nicht rechtsverjährter Zeit weiteres unversteuertes Kapital, etwa in Folge von Schwarzgeldgeschäften oder Erbschaften, angelegt haben.«<sup>50</sup>

Die auch von wissenschaftlichen Experten<sup>51</sup> kritisierte Besserstellung der Steuerhinterzieher gegenüber den ehrlichen Steuerzahlern wurde später in den Reden im Plenum aufgegriffen. Das geschah sowohl auf sachlichem Niveau als auch in für den Bundesrat eher ungewöhnlichen Tönen:<sup>52</sup> Während der brandenburgische Finanzminister Helmut Markov (Die Linke) von einer »Ungleichbehandlung«<sup>53</sup> sprach, wurde sein nordrhein-westfälischer Amtskollege Norbert Walter-Borjans (SPD) polemischer und führte aus, dass sich bei dem Abkommen »die ehrlichen Steuerzahler wie Trottel vorkommen müssen«.<sup>54</sup> Und Angelica Schwall-Düren (SPD), die Ministerin für Bundesangelegenheiten,

49 BR-Drs. 254/1/12, S. 2.

50 Ebd.

51 Im April 2012 schrieb das Nachrichtenmagazin »Der Spiegel«: »Der Greifswalder Steuerstrafrechtsexperte Wolfgang Joecks hält das geplante Abkommen (...) für verfassungswidrig. Der Steuerhinterzieher werde gegenüber den Steuerehrlichen auf eine Weise bessergestellt, die nicht gerechtfertigt sei« (Sven Böll / Dietmar Hipp / Alexander Neubacher / Barbara Schmid, »Staatliche Geldwäsche« in: *Der Spiegel*, Nr. 16/2012, S. 34f., hier: S. 34).

52 Im Gegensatz zur »Schaubühne« Bundestag zeichne sich der Bundesrat durch die Ruhe des »Kammerton[s]« aus, erklärte Helmut Herles mit Blick auf die ersten 40 Jahre; Helmut Herles, »Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne« in: Bundesrat (Hg.), *Vierzig Jahre Bundesrat. Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der Evangelischen Akademie Tutzing vom 11. bis 14. April 1989*, Berlin 1989, S. 231–250.

53 BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 271.

54 BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 500.

Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen, bezeichnete das Abkommen als eine »Fortsetzung der Klientelpolitik der schwarzgelben Bundesregierung«.<sup>55</sup>

Das kann als parteipolitisches Verhalten im Sinne von Bräuninger, Gschwend und Shikano bezeichnet werden; ebenso sind die vom Autor und von Sven Leunig aufgestellten Merkmale eines parteipolitischen Sachkonflikts erfüllt, weil das Gesetz weder aufgrund spezifischer Landes- noch föderaler Interessen, sondern wegen der parteipolitisch instrumentalisierbaren Frage der Gerechtigkeit kritisiert wurde. Das wird auch am Verhalten der Minister aus den Reihen von CDU, CSU und FDP deutlich. Diese sprachen seltener über diesen Aspekt der Debatte oder vertraten eine andere Position als die Vertreter der »O-Länder«. So erklärten die »R-Länder« Hessen, Bayern, Niedersachsen und Sachsen in ihrem Antrag, dass gerade dieses Abkommen »ein deutliches Mehr an Steuergerechtigkeit gegenüber dem status quo«<sup>56</sup> biete. Der Vertrag mit der Schweiz löse die unzureichende Besteuerung auf der Grundlage der Daten-CDs, die auf dem Zufallsprinzip basierten und auf juristisch fragwürdigen Wegen angekauft wurden, ab und verhindere eine Verjährung der Steueransprüche, die bisher mit den CDs nicht aufgedeckt werden konnten.

Auf die Steuergerechtigkeit ging auch der Christdemokrat Thomas Schäfer in der Plenarsitzung des Bundesrates am 23. November 2012 ein. Der hessische Finanzminister erklärte, »wenn wir dem Steuerabkommen nicht zum Inkrafttreten verhelfen, nutzen wir nicht den Steuerehrlichen, sondern denjenigen, die ihr Vermögen in die Schweiz verbracht, trotz der Diskussion in den letzten Wochen und Monaten die Nerven behalten, ihr Vermögen dort bewahrt und sich nicht für den Weg der Selbstanzeige entschieden haben. (...) Wenn das unser Beitrag zur Steuergerechtigkeit sein soll, wenn das der Beitrag sein soll, dass wir dem ehrlichen Steuerzahler gerade ins Gesicht schauen können, dann haben wir ein ernsthaftes Problem«.<sup>57</sup>

Die Frage der Gerechtigkeit wurde also aus einer anderen Perspektive betrachtet. Diese Vorgehensweise war letztlich die einzige Möglichkeit für die Vertreter der »R-Länder«, sich bei diesem Punkt nicht gegen die »eigene« Bundesregierung positionieren zu müssen bzw. die eigene Partei vor Angriffen wegen einer (vermeintlichen) Benachteiligung der ehrlichen Steuerzahler zu schützen.

## *(2) Der laxe Umgang mit den Steuerflüchtlingen*

Um das Verhältnis von Steuerehrlichen und Steuerflüchtlingen ging es auch bei einem anderen Aspekt, den die Vertreter der »O-Länder« im Bundesrat aufgriffen. Dabei stand die als ungerechtfertigt kritisierte Stellung der Konto- bzw. Depotinhaber im Mittelpunkt: »Die Mechanik des Abkommens ist (...) geeignet, nicht nur die Straffreiheit, sondern (...) auch die Anonymität von Täter und Steuerquelle zu sichern«,<sup>58</sup> schrieb der

55 BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 272.

56 BR-Drs. 254/2/12, S. 2; BR-Drs. 645/2/12, S. 2.

57 BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 502.

58 BR-Drs. 254/2/12, S. 2; BR-Drs. 645/2/12, S. 2.

Finanzausschuss des Bundesrates in seiner Beschlussempfehlung. Und der – (ebenfalls) von SPD, dem SPD-nahen Südschleswigschen Wählerverband (SSW) und der Linken dominierte (*Tab. 3*) – Rechtsausschuss monierte im Juni 2012 die »ungerechtfertigte[n] (Mehrach-)Privilegierungen der Steuerhinterzieher mit Kapitalanlagen in der Schweiz.«<sup>59</sup> In diesem Zusammenhang verwiesen die Justizminister (zumindest in ihrer Mehrheit) auf den »weitreichenden Verzicht auf die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten für Täter und Beteiligte (z.B. Bankmitarbeiter)«.<sup>60</sup> Das ergebe sich u.a. aus den Artikeln 8 und 10 des Abkommens (s.o.) und sei nicht zu rechtfertigen.

*Tabelle 3: Landesjustizminister/innen zwischen 4. Mai 2012 und 1. Februar 2013\**

Land	Name	Partei	Anmerkungen
Baden-Württemberg	Rainer Stickelberger	SPD	
Bayern	Beate Merk	CSU	
Berlin	Thomas Heilmann	CDU	
Brandenburg	Volkmar Schöneburg	Die Linke	
Bremen	Martin Günthner	SPD	
Hamburg	Jana Schiedek	SPD	
Hessen	Jörg-Uwe Hahn	FDP	
Mecklenburg-Vorpomm.	Uta-Maria Kuder	CDU	
Niedersachsen	Bernd Busemann	CDU	
Nordrhein-Westfalen	Thomas Kutschay	SPD	
Rheinland-Pfalz	Jochen Hartloff	SPD	
Saarland	Kramp-Karrenbauer bzw. Rehlinger	CDU/SPD	Wechsel: 09.05.
Sachsen	Jürgen Martens	FDP	
Sachsen-Anhalt	Angela Kolb	SPD	
Schleswig-Holstein	E. Schmalfuß bzw. A. Spoerendonk	parteilos/SSW	Wechsel: 12.06.
Thüringen	Holger Poppenhäger	SPD	

\* Der oben angegebene Zeitraum beginnt mit der Übermittlung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung an den Bundesrat und endet mit der (zweiten) Zustimmungsversagung durch den Bundesrat.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dass auch bei diesem Kritikpunkt die Partei- bzw. Lagerzugehörigkeit der Landesregierungen entscheidend war, wird nicht nur aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen deutlich, sondern ebenso daran, dass sich während der Plenarsitzungen nur

59 BR-Drs. 254/2/12, S. 3.

60 Ebd.

Minister aus den Reihen der SPD und der Linken zu diesem Thema zu Wort meldeten: Bereits im Juni 2012 machte Helmuth Markov als Vertreter der rot-roten Regierung Brandenburgs deutlich: »Unsere Kritik richtet sich gegen die Straffreiheit, ohne dass mit der Amnestie zumindest Klarheit für die Steuerbehörden in Deutschland geschaffen würde.«<sup>61</sup> Kurz darauf griff auch Angelica Schwall-Düren aus dem von SPD und Grünen regierten Nordrhein-Westfalen den Umgang mit den Steuerflüchtlingen auf und setzte dabei normative Maßstäbe an: »Steuerhinterziehung ist kein Kavaliersdelikt, sondern ein strafrechtliches Vergehen am Gemeinwohl. Eine Amnestierung ohne Aufgabe der Anonymität und der damit verbundenen fehlenden künftigen Kontrolle belohnt die Straftäter in untragbarer Weise und verharmlost letztlich ihr unsoziales Verhalten gegenüber der Allgemeinheit.«<sup>62</sup>

### *(3) Die als unzureichend kritisierten Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens*

Neben dem Umgang mit den Konto- bzw. Depotinhabern und der Steuergerechtigkeit riefen die vorgesehenen Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens Widerstände hervor; sie seien unzureichend und engten die Handlungsmöglichkeiten der deutschen Steuerbehörden ein. Das wurde allerdings nicht in den Beschlussempfehlungen der Ausschüsse und den Anträgen der Landesregierungen niedergeschrieben, sondern nur in Reden während der Plenarsitzungen und in den schriftlich abgegebenen Erklärungen thematisiert.

Ein mehrfach vorgebrachter Kritikpunkt war, dass die Regelungen des Abkommens nicht rückwirkend gelten würden, sondern nur für die Konten und Depots, die (auch noch) am Tag des Inkrafttretens des Abkommens (geplant: 1. Januar 2013) existiert hätten. Das hielt der brandenburgische Arbeits- und Sozialminister Günter Baaske (SPD) in seiner zu Protokoll gegebenen Erklärung für »absolut nicht akzeptabel«,<sup>63</sup> denn dadurch könnten die Vermögen noch bis zum Ende des Jahres 2012 ohne Konsequenzen aus der Schweiz abgezogen werden. Auf diese Situation ging auch ein anderer Sozialdemokrat ein; Norbert Walter-Borjans erklärte am 23. November 2012 – wenngleich (abermals) mit einer gewissen Polemik – recht plastisch: »Dann wird mit den Steuerbetrügern in einer Weise Versteck gespielt, über die jedes Kind lachen würde. Man sagt ihnen: Wir stellen uns jetzt in die Ecke und gucken bis zum Jahresende weg, aber wir sind uns sicher, ihr alle seid noch da und bezahlt den Rabatt, den ihr zu zahlen habt, wenn wir uns wieder umdrehen.«<sup>64</sup>

Aber auch für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Abkommens sahen Vertreter der »O-Länder« Probleme. Das betrifft beispielsweise die Anzahl der Auskunftsersuchen der deutschen Steuerbehörden; diese wurde zwar im Zuge der Nachverhandlungen erhöht. Aber die generelle Begrenzung der Anfragen stieß auf Kritik; so sprach die Bremer

61 BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 271.

62 Ebd., S. 272.

63 BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 533.

64 Ebd., S. 501.

Finanzsenatorin Karoline Linnert von »eine[r] bemerkenswerte[n] Regelung«.<sup>65</sup> Außerdem äußerte die Grüne ihre Unzufriedenheit über »die Kontrolle des Steuervollzugs. Der Steuervollzug wird in dem Abkommen auf die Schweizer Banken übertragen, ohne hinreichende Kontrolle sicherzustellen.«<sup>66</sup>

Obgleich die Kritikpunkte ausschließlich aus den Reihen der »O-Länder« vorgetragen wurden und somit eine Formierung entlang der Partei- bzw. Lagergrenze erkennbar ist, kann hier nicht unbedingt von einer parteipolitischen Nutzung des Bundesrates gesprochen werden. Die vorgebrachten Einwände können auch als nicht-parteidisch motivierte, sondern auf Verwaltungsabläufe abhebende Sachkonflikte im Sinne des Autors und Sven Leunigs charakterisiert werden, denn sie betrafen die spätere Ausführung des Gesetzes. Letztlich wären die Finanzämter für die Umsetzung des Abkommens verantwortlich und durch die begrenzte Anzahl der Auskunftsersuchen in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt gewesen. Das sprach aus Sicht der Verwaltungspraxis gegen einige Vereinbarungen mit der Schweiz. An die Finanzämter hätte sich schließlich wohl auch später eine möglicherweise aufkommende Kritik hinsichtlich des Umgangs mit den Steuerpflichtigen gerichtet. Und die Finanzämter gehören als Landesbehörden letztlich zum Verantwortungsbereich der Landesregierungen; insofern können die Zuständigkeiten im föderalen System die im Bundesrat vorgetragenen Einwände beeinflusst haben. Gleichwohl wäre es in diesem Zusammenhang übertrieben, von einem föderalen Konflikt zu sprechen.

#### *(4) Zweifel an der Höhe der Steuereinnahmen*

Schon eher in die Kategorie der föderalen Konflikte gehören die vorgetragenen Zweifel an der Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen. Allerdings ist auch bei diesem Punkt eine parteipolitische Formierung der Landesregierungen erkennbar, denn die Länder traten nicht als Einheit gegenüber dem Bund auf.

Das wurde bereits im Juni 2012 deutlich, als der Bundesrat über eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zu entscheiden hatte. Damals bezeichnete der von einer »linken« Mehrheit dominierte Finanzausschuss es als »vollkommen ungewiss, welches Steueraufkommen durch die Nachversteuerung erzielt werden könnte.«<sup>67</sup> Die vom Bundesfinanzministerium in Aussicht gestellten Einnahmen in einer Höhe von 10,5 Milliarden Schweizer Franken (rund 8,5 Milliarden Euro)<sup>68</sup> seien – angesichts bisheriger Erfahrungen – spekulativ. Letztlich seien die in Artikel 15 des Abkommens vorgesehenen Vorauszahlungen der Schweizer Geldhäuser in Höhe von zwei Milliarden Schweizer Franken (ungefähr 1,6 Milliarden Euro) »[d]ie einzige verlässlichen Einnahmen für die Haushalte von Bund und Ländern.«<sup>69</sup>

65 BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 269.

66 Ebd.

67 BR-Drs. 254/1/12, S. 2.

68 Der Umrechnungskurs (1 CHF = 0,81 Euro) ist dem Gesetzentwurf der Bundesregierung entnommen; vgl. BR-Drs. 254/12, S. 2.

69 BR-Drs. 254/1/12, S. 3.

Diesen Punkt griff die Bremer Finanzsenatorin Karoline Linnert im Plenum des Bundesrates auf, als sie mit Blick auf die vom Bundesfinanzministerium erwarteten zehn Milliarden Schweizer Franken betonte: »Offensichtlich ist sich die Schweiz bei dieser Summe aber nicht sicher.«<sup>70</sup> Eine etwas andere Perspektive nahm kurz darauf der baden-württembergische Bundesratsminister Peter Friedrich (SPD) ein und machte deutlich, dass die Regierung Merkel wohl nicht an ihre eigene Prognose glaube: »Für den Fall, dass die Bundesregierung mit dieser Annahme [von zehn Milliarden Schweizer Franken] recht hat, alle Kapitalanleger geläutert sind und sich dem Abkommen unterwerfen – verzeihen Sie mir die Ironie –, bitte ich die Bundesregierung, die Summe von 12 Milliarden Franken innerstaatlich zu garantieren. Ich denke nicht, dass die Bundesregierung diesen Weg gehen wird. Das zeigt doch, dass das Problem der Abschleicher nicht zu leugnen ist. Sonst könnte sie diese Garantie auch aussprechen.«<sup>71</sup>

Die Auffassung, dass die Steuereinnahmen nicht so hoch wie prognostiziert ausfallen würden, teilten die Regierungen von Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen offensichtlich nicht. Die vier »R-Länder« sprachen in einem Antrag, den sie sowohl im Juni als auch im November 2012 in den Bundesrat einbrachten, von »erhebliche[n] Steuereinnahmen. Als positiv für die Länderhaushalte ist insbesondere der (...) vorgesehene Modus zur Verteilung der Einmalzahlung hervorzuheben.«<sup>72</sup>

Diese Position bekräftigten auch die christdemokratischen Redner während der Plenardebatt im November 2012. Der niedersächsische Finanzminister Harmut Möllring sprach von einem »erhebliche[n] Steueraufkommen«,<sup>73</sup> erwartete für sein Land mindestens 600 Millionen Euro im Jahr 2013 und appellierte an seine Kollegen in den anderen Ländern, »im Interesse Ihrer eigenen Haushalte (...) sich Ihr Abstimmungsverhalten noch einmal zu überlegen. Wenn das Schweizer Abkommen kommt, könnte dieser oder diese zum ersten Mal seit dem Kriege einen Landeshaushalt vorlegen, der ohne neue Schulden auskommt.«<sup>74</sup> Einen »wesentliche[n] Beitrag zur Sanierung unserer staatlichen Finanzen«<sup>75</sup> sah auch der hessische Finanzminister Thomas Schäfer.

Für diese Position der »R-Länder« gibt es zwei Erklärungen: Zum einen könnte die Parteidisziplin über die föderalen Ebenen hinweg das Verhalten der von CDU bzw. CSU und FDP gestellten Landesregierungen determiniert haben, ohne dass dafür unmittelbar »parteipolitischer Druck« ausgeübt werden musste. Zum anderen sprechen für die Haltung der »R-Länder« ebenso Landesinteressen; diesen Finanzministern waren Einnahmen, die deutlich unter den optimistischen Erwartungen liegen, immer noch lieber als überhaupt kein zusätzliches Steueraufkommen. Und genau um diese Optionen ging es auch bei der Frage, ob dem Abkommen zuzustimmen sei oder eben nicht. Insofern hätten – im Umkehrschluss – die »O-Länder« mit ihrer ablehnenden Haltung konträr zu ihrem Landesinteresse an zusätzlichen Einnahmen gehandelt. Das ließe sich wiederum mit dem

70 BR-PlProt. 897. Sitzung, S. 269.

71 Ebd., S. 273.

72 BR-Dr. 254/2/12, S. 2; BR-Dr. 645/2/12, S. 2.

73 BR-PlProt. 903. Sitzung, S. 500.

74 Ebd.

75 Ebd., S. 503.

parteipolitischen Motiv erklären, mit dem Scheitern des Steuerabkommens auch der Bundesregierung schaden zu wollen.

### 5. Fazit

Dass die Parteipolitik bei dem Gesetzgebungsverfahren eine wichtige Rolle spielte, wird erstens an der Formierung der Landesregierungen im Bundesrat deutlich. Die Vertreter der »O-Länder« kritisierten die gleichen Aspekte des Abkommens wie die Opposition im Bundestag,<sup>76</sup> das betrifft insbesondere die Höhe der Steuernachzahlungen, den Umgang mit den Steuerpflichtigen und die Begrenzung der Auskunftsersuchen deutscher Finanzämter. Demgegenüber verwiesen die Repräsentanten der »R-Länder« auf die (aus ihrer Sicht) positiven Seiten des Abkommens, zu denen u.a. die Einnahmen für die Landeshaushalte gehörten, und die Verbesserungen infolge der Nachverhandlungen mit der Schweiz. Die Mitglieder der gleichen Parteien vertraten also in Bundesrat und Bundestag ähnliche Positionen.

Der zweite Beleg für parteipolitisches Verhalten ist das Abstimmungsverhalten in den Bundesratsausschüssen: Mit dem Finanz- und dem Rechtsausschuss kritisierten die Gremien, in denen es eine »linke« Mehrheit gab, das Abkommen und rieten dem Plenum von einer Zustimmung zu dem Gesetz ab.<sup>77</sup> Anders war die Situation im Wirtschaftsausschuss; dort kam Anfang Juni 2012 »eine Beschlussempfehlung an den Bundesrat nicht zustande«.<sup>78</sup> Das lässt sich damit erklären, dass damals in dem Gremium eine Pattsituation bestand; in acht der 16 Länder gehörten die Wirtschaftsminister CDU und FDP an oder standen diesen nahe, und genau so viele Minister stellten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke (Tab. 4). Infolgedessen blockierten sich die beiden Lager gegenseitig, so dass keine Beschlussempfehlung für das Plenum des Bundesrates vorgelegt werden konnte.

*Tabelle 4: Landeswirtschaftsminister/innen zwischen 4. Mai 2012 und 1. Februar 2013\**

Land	Name	Partei	Anmerkungen
Baden-Württemberg	Nils Schmid	SPD	
Bayern	Martin Zeil	FDP	
Berlin	Sybille von Obernitz bzw. Cornelia Yzer	parteilos/ CDU	Wechsel: 11.09./27.09.
Brandenburg	Ralf Christoffers	Die Linke	
Bremen	Martin Günthner	SPD	
Hamburg	Frank Horch	parteilos	(SPD-nah)
Hessen	Dieter Posch bzw. Florian Rentsch	FDP	Wechsel: 31.05.

76 Dazu siehe BT-PlProt. 17/201.

77 Vgl. BR-Drs. 645/1/12, S. 1.

78 BR-Drs. 254/1/12, S. 4.

Land	Name	Partei	Anmerkungen
Mecklenburg-Vorpomm.	Harry Glawe	CDU	
Niedersachsen	Jörg Bode	FDP	
Nordrhein-Westfalen	H. Voigtsberger <i>bzw.</i> Garrelt Duin	SPD	Wechsel: 21.06.
Rheinland-Pfalz	Eveline Lemke	Grüne	
Saarland	Peter Jacoby <i>bzw.</i> Heiko Maas	CDU/SPD	Wechsel: 09.05.
Sachsen	Sven Morlok	FDP	
Sachsen-Anhalt	Birgitta Wolff	CDU	
Schleswig-Holstein	Jost de Jager <i>bzw.</i> Reinhard Meyer	CDU/SPD	Wechsel: 12.06.
Thüringen	Matthias Machnig	SPD	

\* Der oben angegebene Zeitraum beginnt mit der Übermittlung des Gesetzentwurfes durch die Bundesregierung an den Bundesrat und endet mit der (zweiten) Zustimmungsversagung durch den Bundesrat.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei dem Steuerabkommen gab es also im Bundesrat »parteipolitische Sachkonflikte« gemäß der Definition des Autors und Sven Leunigs. Und mit den Worten von Bräuninger, Gschwend und Shikano kann auch von einer »Parteipolitisierung« gesprochen werden; aber für »parteipolitischen Druck« im Sinne dieses Autorenteams gibt es keine belastbaren Anhaltspunkte. Im August 2012 betonte zwar die SPD-Generalsekretärin Andrea Nahles, dass »[d]ie Bundesländer, in denen die SPD an der Regierung beteiligt ist, (...) nicht mitstimmen«<sup>79</sup> könnten, weil eine Zustimmung »politisch nicht mehr vertretbar«<sup>80</sup> sei. Ob – gegebenenfalls hinter den Kulissen – tatsächlich das Abstimmungsverhalten der betreffenden Länder beeinflusst wurde, ist fraglich. Schließlich gehören solche Äußerungen von führenden Repräsentanten einer Oppositionspartei ebenso wie Hinweise von Parlamentariern<sup>81</sup> auf die Vetomacht des Bundesrates zum politischen Geschäft, so dass ihnen – ohne Belege aus partiointernen (Sitzungs-)Dokumenten – keine besondere Relevanz für das Abstimmungsverhalten der Landesregierung unterstellt werden sollte.

79 Matthias Bartsch / Alexander Neubacher / Gordon Repinski / Mathieu von Rohr / Barbara Schmid / Gregor Peter Schmitz, »Eine Frage der Ehre« in: *Der Spiegel*, Nr. 34/2012, S. 20–26, hier: S. 21.

80 Ebd.

81 Im Oktober 2012 kündigte der sozialdemokratische Abgeordnete Joachim Poß an, »dass wir dieses Abkommen im Deutschen Bundestag ablehnen. Meine Parteifreunde und, ich denke, auch die Parteifreunde der Grünen werden das auch im Bundesrat machen« (BT-PlPr. 17/201, S. 24312). Das wurde ebenso mit Beifall aus den Reihen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen goutiert wie die Erklärung seines Fraktionskollegen Martin Gerster: »Ich kann nur sagen: Gut, dass wir Sozialdemokraten wieder in so vielen Bundesländern regieren. Herr Schäuble, mit solchen Zahlenbeispielen können Sie uns jedenfalls nicht davon überzeugen, diesem Steuerabkommen zuzustimmen« (ebd., S. 24321).

Ebenso wenig lässt sich von wahlstrategischem Agieren der Länder sprechen. Zwar bat der Hamburger Regierungschef und stellvertretende SPD-Bundesvorsitzende Olaf Scholz im Sommer 2012 seine Partei, »den Ton in der Sache nicht so wahlkampfmäßig aufzublasen«,<sup>82</sup> aber im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungsprojekten wie den 1997 gescheiterten Steuerreformgesetzen gibt es in den Plenarprotokollen keine Hinweise auf die im Herbst 2013 anstehende Bundestagswahl.

Dadurch dass die »Phalanx der rot-grünen Länder«<sup>83</sup> im Bundesrat nicht aufgebrochen werden konnte, sind für ein Steuerabkommen neue Verhandlungen mit der Schweiz erforderlich. Sollten die politischen Akteure der Eidgenossenschaft trotz ihrer zuletzt ablehnenden Haltung doch dazu bereit sein, dann müssten auf deutscher Seite die Länder von Beginn an beteiligt werden.<sup>84</sup> Das ist bei dem im Februar 2013 gescheiterten Abkommen zunächst versäumt worden. Die fehlende Einbindung der Länder hatte Norbert Walter-Borjans bereits im September 2011 – also kurz vor der Unterzeichnung (der ersten Fassung) des Abkommens – kritisiert: »Es ist nicht gerade vertrauensbildend, dass wir Länder – auch auf Nachfrage – keine Informationen aus dem verhandlungsführenden Bundesfinanzministerium bekommen.«<sup>85</sup>

Dass nicht jedes Land einen Vertreter zu den Verhandlungen schicken kann, dürfte aus Gründen der politischen Praktikabilität verständlich sein. Es wäre den Repräsentanten des anderen Staates – auch eines föderal strukturierten Landes wie der Schweiz – kaum zu erklären sein, dass ein Bundesminister und 16 Landesminister zu den Gesprächen kommen. Aber die Teilnahme von (bis zu) zwei Ländervertretern ist offensichtlich möglich, denn an den Nachverhandlungen im Frühjahr 2012 waren die Finanzminister von Baden-Württemberg und Niedersachsen beteiligt. Dass das Steuerabkommen letztlich trotzdem am Votum des Bundesrates scheiterte, lässt sich damit erklären, dass in der zweiten Runde nicht alle Punkte nachverhandelt werden konnten.

Würde der Bundesrat jedoch auch einem bilateralen Vertrag seine Zustimmung verweigern, wenn an den allen Verhandlungssitzungen die mit der entsprechenden Prokura ausgestatteten<sup>86</sup> Vertreter der Länder teilnehmen, könnte dieses Vorgehen später kaum überzeugend erklärt werden. Dann hätte ein Versagen der Zustimmung den Anschein, als würden die Länder aus partei- bzw. wahlaktischen Erwägungen der Bundesregierung (und deren internationalem Ansehen) schaden wollen. Das würde aber letztlich auch für das Ansehen der Landesregierungen – und des Bundesrates – nachteilig sein; und das dürfte nicht im Interesse der Ministerpräsidenten und ihrer Kabinette sein.

- 82 Bartsch / Neubacher / Repinski / von Rohr / Schmid / Schmitz, Eine Frage der Ehre, aaO (FN 79), S. 21.
- 83 Markus Dettmer / Barbara Schmid, »Selbstanzeige? Singapur!« in: *Der Spiegel*, Nr. 30/2012, S. 66–69, hier: S. 66.
- 84 Die »Einbeziehung der Länder« forderte beispielsweise der nordrhein-westfälische Justizminister Thomas Kutschaty; Thomas Kutschaty, »»Enorme Profite« in: *Der Spiegel*, Nr. 34/2012, S. 24.
- 85 Norbert Walter-Borjans, »»Skandalöses Ergebnis« in: *Der Spiegel*, Nr. 37/2011, S. 86.
- 86 Der Handlungsrahmen der Verhandlungsteilnehmer aus den Ländern könnte im Rahmen von Vorgesprächen aller Landesregierungen festgelegt werden.

Wie sich jedoch Regierungswechsel in den Ländern, zu denen es im Verlauf des parlamentarischen Gesetzgebungs- bzw. Ratifikationsprozesses kommen kann, auf das Verfahren auswirken, lässt sich jetzt nicht absehen. Um das »Ausscheren« einer neuen Landesregierung verhindern zu können, müsste diese – dem Prinzip der Vertragstreue (»pacata sunt servanda«) folgend – zur Einhaltung der Vereinbarungen des Vorgängerkabinetts verpflichtet sein. Ob das staatsorganisationsrechtlich praktikabel ist, bedürfte jedoch einer juristischen Klärung.

### *Zusammenfassung*

Im Februar 2013 scheiterte das deutsch-schweizerische Steuerabkommen am Votum des Bundesrates. Es ist ein historisch sehr seltener Fall, dass eine bilaterale Vereinbarung nicht ratifiziert werden kann. Warum stimmte der Bundesrat gegen das Abkommen? Nach den Erkenntnissen der Föderalismusforschung sind sowohl föderale als auch sachpolitische Konflikte denkbar. Oder beeinflusste die Bundestagswahl im September 2013 die Entscheidung der Landesregierung? Was könnte künftig bei den Verhandlungen über zwischenstaatliche Verträge, deren Ratifizierung von der Zustimmung des Bundesrates abhängig ist, beachtet werden?

### *Summary*

In February 2013 the German-Swiss tax agreement failed due to the vote of the German Bundesrat. Historically, speaking the blocking of the ratification of a bilateral agreement is a very rare case. Why did the Bundesrat vote against the agreement? Possible causes are federal disputes and factual reasons. Or did the upcoming election of the Bundestag in September 2013 affect the decision of the governments of the Länder? What is necessary for negotiating bilateral treaties whose ratification is dependent on a consent in the Bundesrat?

*Hendrik Träger, Failure of German-Swiss tax agreement. Why did the German Bundesrat vote against the agreement, and what is necessary for renegotiations?*