

Gerhard Schick

Cum-Ex: Der unerhörte Skandal

Der größte Steuerskandal in der Geschichte der Bundesrepublik erreicht nur sehr langsam die öffentliche Aufmerksamkeit, die er eigentlich verdient. Während Deutschland Runde um Runde über Flüchtlinge diskutiert und wegen vereinzelter Asylsuchenden, die an der bayerischen Grenze zurückgewiesen werden sollen, fast die Regierung zerbricht, schaffte es der Cum-Ex-Skandal bislang nicht einmal in eine nationale Talkshow. Dabei zerstören solche Skandale zunehmend das Vertrauen in die Finanzwirtschaft. Der Skandal ist unangenehm, weil er zwingt, sich mit der Kriminalität am Finanzmarkt auseinanderzusetzen, aber auch mit staatlichen Institutionen, die dieser Kriminalität nicht gewachsen sind, sowie mit schweren politischen Fehlern und Versäumnissen.

Zugegeben, die Begriffe Cum-Ex und Cum-Cum sind sperrig, die Geschäfte dahinter sind kompliziert. Aber im Prinzip ist Cum-Ex ganz einfach zu verstehen: Finanzprofis, ihre Geldgeber und ihre Handlanger haben den Steuerzahler betrogen, indem sie sich durch geschickte Tricks beim Aktienhandel die einmal gezahlte Kapitalertragssteuer mehrfach aus der Steuerkasse zurückerstatten ließen. Dazu wurden Aktien um den Dividendensterichtag zwischen verschiedenen Akteuren mehrfach hin- und hergeschoben, bis zu dem Zeitpunkt, wo es um die Bescheinigungen gezahlter Kapitalertragssteuer ging, unklar war, wem diese eigentlich gehören.

Wie genau die Trades abgelaufen sind, ist allerdings für das Verständnis des Skandals ebenso unwichtig, wie die Kenntnis des genauen Algorithmus der Schummel-Software für das Ver-

ständnis des Dieselskandals. Entscheidend ist das Ergebnis, das diese Trades bewirkten. Und das ist in etwa so, als wenn Vater und Mutter beide separat Kindergeld für ein Kind beantragen und kassieren. Der Ertrag wurde zwischen den verschiedenen Beteiligten aufgeteilt, dazu gehörten Banken, extra für den Zweck gegründete Fondsgesellschaften sowie Steuerberater und Kanzleien, die das Ganze eingefädelt hatten und rechtlich absicherten. Auf diese Weise bereicherten sich einige tausend Menschen auf Kosten von uns allen. Denn wir haben Steuern gezahlt, beispielsweise für den Bau von Kindergärten, bezahlbarem Wohnraum oder einer angemessenen Pflege von Älteren, aber sicher nicht dafür, dass einige Millionäre zweistellige Renditen in einem einzigen Quartal erzielen oder Berater zehntausende Euro für rechtlich zweifelhafte Gutachten oder Bescheinigungen kassieren.

Schaden in Milliardenhöhe – auf Kosten der Steuerzahler

Der durch die Cum-Ex-Geschäfte entstandene Schaden ist enorm. Das Bundesfinanzministerium hat Fälle im Volumen von 5,7 Mrd. Euro erfasst, die derzeit durch die Justizbehörden aufgearbeitet werden. Das ist aber vermutlich nur die Spitze des Eisbergs, weil viele Cum-Ex-Geschäfte bereits verjährt sind und gar nicht mehr aufgeklärt werden. Der Wirtschaftswissenschaftler Christoph Spengel von der Universität Mannheim beziffert den durch Cum-Ex-Geschäfte zwischen 2001 und 2011 alleine in Deutschland entstandenen Schaden auf 7,2 Mrd. Euro.

Im Untersuchungsausschuss haben wir versucht, die Schadenssumme für den gesamten bekannten Zeitraum ab 1992 zu schätzen. Ich gehe daher von einem Gesamtschaden von mindestens 10 Mrd. Euro aus. Durch behördliches Aufarbeiten konnten zwischenzeitlich 2,4 Mrd. Euro davon gerettet werden.

In den Medien kursieren weit höhere Summen von 32 Mrd. Euro für Deutschland bzw. 55 Mrd. Euro für Europa. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Cum-Cum-Geschäfte hinzuaddiert werden. Das ist insofern legitim, als dass es sich bei Cum-Cum-Geschäften wirtschaftlich um sehr ähnliche Vorgänge handelt: Ebenfalls kommt die Rendite ausschließlich aus Steuervorteilen. Wieder geht es um Aktientransaktionen zwischen mehreren Teilnehmern um den Dividendenstichtag herum. Bei Betriebsprüfungen, die sich nur das Handeln einer einzelnen Bank anschauen können, sind beide Arten von Steuertricks zunächst nicht voneinander zu unterscheiden. Rechtlich allerdings sind Cum-Cum-Geschäfte anders zu bewerten als Cum-Ex-Geschäfte. Sie gelten in der Regel nicht als kriminell, sondern lediglich als missbräuchliche Steuergestaltung.

Der jahrelange Betrug

Die genaue Schadenssumme wird nie zu ermitteln sein. Doch schon nach dem, was wir heute wissen, sind Cum-Ex- und Cum-Cum-Geschäfte der größte Steuerskandal der deutschen Nachkriegsgeschichte. Gleichzeitig bestätigen sie das Bild eines Finanzsektors, in dem der eigene Profit zum einzigen Maßstab für das Handeln wird.

Ein Blick in die Historie zeigt, was schiefläuft: Bereits im Jahr 1992 warnt August Schäfer, damals Beamter im hessischen Wirtschaftsministerium, den Staat erstmals vor Geschäften dieser Natur. Ihm war aufgefallen, dass

viele Makler um den Dividendenstichtag riesige Aktienpakete deutscher DAX-Konzerne kaufen. Kurz darauf veräußerten sie diese wieder an den bisherigen Besitzer und ließen sich mehrfach im großen Maßstab die Kapitalertragssteuer zurückerstatten. Auf diese Weise erzielten sie Millionen Gewinne. Schäfer verfasste einen vertraulichen Bericht, über den laut seiner Aussage auch der damalige hessische Ministerpräsident und spätere Finanzminister Hans Eichel informiert worden sei. Dennoch passierte zunächst nichts.

Im Jahr 2001 weist nach jahrelangen internen Beratungen der Bundesverband deutscher Banken das Bundesfinanzministerium auf die doppelte Erstattung der Kapitalertragssteuer hin. Ein Jahr später folgt ein konkreter Gesetzesvorschlag, wie der Staat reagieren sollte. Spätestens jetzt müsste den zuständigen politischen Akteuren die Problematik bewusst gewesen sein.

Der Brief des Bankenverbands ist allerdings keine staatsbürgerliche Heldentat zur Verhinderung von Steuerbetrug, sondern der Versuch, Risiken für die deutschen Banken aufgrund solcher Geschäfte zu vermeiden. Tatsächlich führt der Vorschlag der Banken, der ursprünglich von Experten der Deutschen Bank formuliert wurde, den Staat auf eine falsche Fährte: Statt die kriminellen Geschäfte direkt mit den Mitteln des Rechtsstaats zu bekämpfen – wie es eine Mitarbeiterin des NRW-Finanzministeriums richtigerweise vorschlug –, also Auszahlungen zu stoppen und die Finanzaufsicht zur Sicherstellung von Beweismitteln anzuhalten, versucht das Bundesfinanzministerium nun über mehrere Runden, steuerrechtlich mit einer neuen Gesetzgebung zu reagieren.

Der Vorschlag des Bankenverbands wird mit dem Jahressteuergesetz 2007 unverändert übernommen. Damit trat ein Gesetz in Kraft, welches Cum-Ex-Geschäfte eigentlich be-

enden sollte, tatsächlich aber die Ausgangsbasis dafür legte, dass sie noch schwungvoller betrieben wurden. Denn die Cum-Ex-Akteure verstanden das Gesetz als rechtliche Absicherung für eine neue Variante von Cum-Ex.

Hier und in den Folgejahren werden verschiedene Dimensionen des Skandals sichtbar: Erstens die Gier einiger Finanzprofis, die auch vor kriminellen Geschäften nicht zurückschrecken, solange sie die Hoffnung haben, ohne Gefängnisstrafe davonzukommen. Ich habe dies im Untersuchungsausschuss in einigen Befragungen erlebt, wie dreist auf den Normalbürger und den Staat herabgeschaut wird, der sich mit diesen Geschäften austricksen ließ. Das ist eine unangenehme Realität für unsere Gesellschaft: Kriminalität findet eben nicht nur in dunklen Ecken und durch Migranten aus bestimmten Ländern statt – nein, unter den Profiteuren von Cum-Ex sind bis dato sehr geachtete Menschen aus den oberen Etagen unserer Republik: gefragte Mäzene, kluge Berater, geachtete Anwälte, bekannte Millionäre.

Zweitens zeigt der Skandal die schädliche Wirkung der Finanzlobby: Der Vorschlag des Bankenverbands fand auch deshalb seinen Weg in das Gesetzblatt, weil ein Mitarbeiter im Finanzministerium aktiv dafür sorgte. Es ist ebenjener Mitarbeiter, der später von Bankenverbänden bezahlt wurde, über sein privates E-Mail-Postfach arbeitete und der Wirtschaftskanzlei Freshfields den noch unveröffentlichten Gesetzentwurf zur Beendigung der Cum-Ex-Geschäfte vorab zuspielte. All diese Vorgänge, die in einer ordnungsgemäß arbeitenden Verwaltung nie vorkommen dürften, sind für einen Staat wie den deutschen, der gerne anderen Staaten zu sauberen Verfahren und Regeleinhaltung Nachhilfeunterricht anbietet, geradezu peinlich. Hinzu kommt, dass mehrere vom Finanzministerium aufgegriffene Vorschläge aus den Branchenverbänden immer neue Schlupflöcher ermöglichten.

Drittens offenbart der Cum-Ex-Skandal das Versagen des Staates in seiner Funktion als Bankeigentümer: Nicht nur private Großbanken aus dem In- und Ausland, sondern auch Landesbanken machten bei dem Geschäft mit. In den Landesfinanzministerien unter den Herren Wiegard aus Schleswig-Holstein, Linssen aus NRW und Stratthaus aus Baden-Württemberg waren die Bemühungen um einen Stopp für Cum-Ex zwar bekannt – schließlich arbeitete man seit 2005 im Bundesrat an der Gesetzgebung mit. Doch gleichzeitig nahmen die von denselben Landesfinanzministerien beaufsichtigten Landesbanken HSH, WestLB und LBBW am Betrug des Steuerzahlers teil. Der Steuerzahler in Form öffentlicher Banken – zog hier den Steuerzahler – in Form des Fiskus – am Finanzmarkt über den Tisch. Das ist nicht nur peinlich für die CDU, aus deren Reihen die Minister kamen, sondern auch unangenehm für die politische Linke, die traditionell den Staat als den besseren Akteur im Wirtschaftsleben ansieht.

Viertens zeigt sich die mangelnde Zusammenarbeit im Geschäftsbereich des Finanzministeriums: Selbst als unter Wolfgang Schäuble, der von 2009 bis 2017 die Leitung des Hauses innehatte, das gesamte Problem bekannt war, dachte offenbar niemand daran, das Bundeszentralamt für Steuern anzuweisen, keine weiteren Gelder mehr auszuführen, wenn als Hintergrund Cum-Ex-Geschäfte zu befürchten waren. Niemand dachte daran, die Bankenaufsicht für eine Bekämpfung der Geschäfte einzusetzen. Stattdessen bemühten sich einzelne Beamte in diesen Institutionen herauszufinden, was da los war. Die Leitung war in beiden Fällen ahnungslos. So dauerte es bis Ende 2011, bis die gesetzeswidrigen Auszahlungen durch Cum-Ex gestoppt werden konnten. Und erst zwei Jahre später begannen die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen – nach dem Hinweis eines Anwalts, der die

Informationen aus einem zivilgerichtlichen Verfahren an das Bundeszentralamt für Steuern und die Staatsanwaltschaft Frankfurt weitergab. Die Cum-Cum-Geschäfte wurden erst 2016 gesetzlich eingeschränkt.

Die europäische Dimension

Die jüngsten Enthüllungen zu den Cum-Ex-Files des Recherchezentrums Correctiv zeigen zudem, dass – auch wegen einer mangelnden Zusammenarbeit der europäischen Staaten – der Skandal im europäischen Ausland weiterging, nachdem die Geschäfte in Deutschland durch eine Änderung der technischen Abwicklung gestoppt waren.¹ Im Zuge der Recherche wurde bekannt, dass sich dieselben Akteure in weiteren Ländern nach Möglichkeiten für Geschäfte zu Lasten des Fiskus umsahen und damit Erfolg hatten. Der Schaden summiert sich, konservativ geschätzt, europaweit auf 55 Mrd. Euro, davon mindestens 17 Mrd. in Frankreich, 4,5 Mrd. in Italien, in Dänemark 1,7 Mrd. und 201 Mio. Euro in Belgien. Die Täter haben systematisch geschaut, in welchem europäischen Staat welche Steuertricks möglich sind.

Das aber zeigt allzu deutlich: Bei den Cum-Ex- und Cum-Cum-Geschäften handelt es sich nicht um ein rein deutsches, sondern vielmehr um ein europäisches Problem. Und ebendies zeigt einen weiteren Fehler im System: Im Steuerrecht denken die meisten Regierungen noch national. Die Trickser aber denken international. Entsprechend verlagerten sich die Geschäfte von einem Land in das nächste. Erst im Jahr 2015 warnte das Bundesfinanzministerium die europäischen Nachbarländer über eine OECD-Datenbank vor Cum-Ex-Geschäften – viel zu spät wie wir nun wissen. Die Europäisierung des Cum-Ex-Skandals ist auch Ausdruck des Machtungleichgewichts

zwischen transnationaler Finanzkriminalität und nationalen Strafverfolgungs- und Steuerbehörden. Dieses müsste durch eine europäische Finanzpolizei überwunden werden.

Der Skandal an den Märkten findet seine Fortsetzung im politischen Raum. Während des Cum-Ex-Untersuchungsausschusses in der vergangenen Legislaturperiode konzentrierten sich die Fraktionen CDU/CSU und SPD allein darauf, ihre Minister Peer Steinbrück und Wolfgang Schäuble vor Kritik für die in ihrer Amtszeit und teilweise in ihrer persönlichen Verantwortung liegenden Versäumnisse und Fehlleistungen zu bewahren. So kamen die Mehrheitsfraktionen zu der Auffassung, dass die Behörden und das Ministerium im Rahmen ihrer Mandate zügig gearbeitet hatten. Und weiter: „Dieser Untersuchungsausschuss war nicht erforderlich. Alle Vorwürfe sind widerlegt, mit denen seine Einsetzung begründet wurde. Der Ausschuss [gemeint ist: die Ausschussmehrheit] hat die Überzeugung gewonnen, dass in den Behörden, aus denen er Akten beigezogen und Zeuginnen und Zeugen gehört hat, sachgerecht und pflichtgemäß gearbeitet wurde.“² Anstatt über die Aufarbeitung der Vergangenheit zügig die Systemfehler zu beseitigen und sicherzustellen, dass solche Geschäfte nicht noch einmal so lange unentdeckt bleiben, wurde allein parteitaktisch agiert – ein schweres Versäumnis.

Wir müssen damit rechnen, dass die jahrzehntelange Geschichte von Aktiendeals zu Lasten des Fiskus nicht beendet ist, sondern es immer neue Formen gibt. Deshalb ist es so wichtig, den unangenehmen Tatsachen bei Cum-Ex ins Auge zu blicken, statt sie wegzudrücken. Wir müssen aus den im Untersuchungsausschuss aufgedeckten Fehlern lernen und den Staat endlich auf Augenhöhe mit den Kriminellen am Finanzmarkt bringen.

² Vgl. den Abschlussbericht des 4. Untersuchungsausschusses (Cum-Ex): www.dbtgv/fvid/7123084.

¹ Vgl. www.cumex-files.com.