

## Die Zukunft des Bankgeheimnisses

### 1. Kein semantisches Problem

Für all jene, die Mühe haben, zwischen den juristischen Begriffen der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs zu unterscheiden, erreichte uns vor kurzem aus dem fernen Tokyo die Nachricht über die Schauspielerin Makiko Esumi und ihre unter höchst peinlichen Umständen geplatzte Werbekampagne für das staatliche Pensionssystem. Was war passiert? Angesichts des Umstands, dass laut NZZ-Korrespondent 40 Prozent aller Beitragspflichtigen, darunter vor allem Jugendliche, ihren fixen Obolus von etwa 160 Franken pro Monat für den Volkspensionsfonds zu „vergessen“ pflegen, entschied sich die japanische Regierung für eine breitangelegte Werbekampagne mit der in Nippon hochbeliebten Fernsehschauspielerin Esumi, die über Spots und Plakate ihre Mitbürger an ihre Pflicht erinnern sollte. Was sie auch tat. Dann aber, so berichtet der Korrespondent weiter, kam zum Vorschein, dass ebendiese Frau Esumi selber auch seit zwei Jahren zu den Säumigen gehört hatte, was der Glaubwürdigkeit der Kampagne bald einmal den Boden entzog.

Zu allem Übel kam dann auch noch aus, dass bei einer weitergehenden Untersuchung über die Treue der Beitragszahlungen nicht weniger als sieben (!) Minister der gegenwärtigen Regierung wegen zeitweisem „Vergessen“ ebenfalls in ein schiefes Licht gerieten. Dies hatte aber keine weiteren politischen Folgen, denn der Führer der Opposition gehört auch zur Gruppe der Säumigen.

Solches könnte den Stoff für eine amüsante Operette hergeben – der Hintergrund ist aber eigentlich bedeutend ernster. Denn schon rein betragsmässig ist der Ausfall von 40 Prozent einer von allen japanischen Lohnbezüglern geschuldeten Steuer alles andere als ein Klacks: Nach unseren Schätzungen machte das Loch im vergangenen Fiskaljahr immerhin etwa 50 Milliarden Franken aus. Dass es sich beim Pensions-

beitrag um eine Steuer handelt, muss realistischerweise angenommen werden, denn angesichts der Überalterung Nippons und angesichts der miserablen Beitragsdisziplin kann der Fonds keine auch nur annähernd angemessene Deckung aufweisen.

Typischer könnte das Beispiel für die Erklärung des Unterschieds zwischen *Steuerhinterziehung* und *Steuerbetrug* nicht ausfallen. Das Wesentliche an dieser Unterscheidung liegt ja nicht in juristischen Haarspaltereien, sondern in den gesellschaftspolitischen und ökonomischen Dimensionen. Es gibt sie. Erstens: Steuerhinterziehung bewegt sich im Graubereich der *lässlich-begreiflichen Sünde* – Frau Esumi, die sieben Minister und der Oppositionsführer und mit ihnen sehr, sehr viele Japaner sehen aufgrund ihres persönlichen Kalküls ganz einfach nicht ein, weshalb sie für etwas zahlen sollen, von dem sie mit höchster Wahrscheinlichkeit nie eine halbwegs adäquate Gegenleistung erwarten können. Zweitens: Steuerhinterziehung trifft stets besonders eklatante *Fehlleistungen des Staatsapparats*. Sie relativieren das moralische Problem, das mit jedem Versäumnis verbunden ist. Drittens: Steuerhinterziehung ist ein *Massenphänomen*; die Masse der Säumigen bildet eine Art Solidaritätsgemeinschaft gegenüber der Masse der Korrekten. Viertens: Steuerhinterziehung läuft auf ein mehr oder weniger aktives *Unterlassen*, „Vergessen“, hinaus. Je komplexer die Steuergesetzgebung und die angrenzenden Regelungen über weitere obligatorische Abgaben an den Staat, desto weniger kann die Unterlassung zum Vorwurf gemacht werden – dass man sich aber zu seinen eigenen Ungunsten täuscht, ist dann allerdings doch auch eher selten. Fünftens: Steuerhinterziehung wird mehrheitlich durch den *produktiven Teil der Bevölkerung* begangen – wozu zwar vielleicht nicht die erwähnten Politiker gehören, wohl aber die mehrheitlich jungen Arbeitnehmer, die nicht in ein Fass ohne Boden einzahlen wollen.

Der Steuerbetrug dagegen spielt sich im individuellen Bereich ab, wird mehr oder minder aktiv betrieben, verstösst klar gegen jegliche Gerechtigkeitsvorstellungen und trifft den Staatsapparat

auch nicht lediglich dort, wo er am ineffizientesten ist. Die Entschuldbarkeit des Tatbestands ist deshalb subjektiv wie objektiv bei weitem weniger gegeben.

Streng juristisch genügt die obige Umschreibung für die Unterscheidung zwischen „Steuerhinterziehung“ und „Steuerbetrug“ – auf welcher bekanntlich das ganze Konstrukt des schweizerischen Bankgeheimnisses beruht! – selbstverständlich nicht, aber das interessiert im vorliegenden Zusammenhang auch gar nicht; man kann sie getrost den Juristen überlassen. Der vorliegende Anlagekommentar will sich vielmehr auf die ökonomischen, staatspolitischen und gesellschaftlichen Fragen konzentrieren. Festzuhalten ist vorderhand das Folgende: Wie das japanische Beispiel aufzeigt, gibt es so etwas wie Steuerhinterziehung. Die Gleichsetzung mit dem Steuerbetrug wäre in verschiedenster Hinsicht höchst problematisch, nicht zuletzt aus praktischen Gründen: Man stelle sich einmal vor, man müsste 40 Prozent der japanischen Bevölkerung hinter Schloss und Riegel setzen, und zu allem Übel noch diejenigen Japaner, die zu den Produktivsten gehören!

Was für Nippon zutrifft, stimmt vermutlich auch für den Rest der Welt, und deshalb wollen wir im folgenden die Phänomenologie der Steuerhinterziehung ein wenig verallgemeinern.

## 2. Verheimlichen und Wegschliessen

Was in Japan 40 Prozent der Arbeitnehmer tun, tut beispielsweise rund ein Viertel der Bevölkerung in den wichtigsten europäischen Ländern ebenfalls: sich in der Grauzone des Lässig-Begreiflichen, aber im klar von staatlicher Kontrolle nicht erfassten Bereich wirtschaftlich betätigen. Die Schätzungen für *Grau- und Schwarzmärkte* und deren Anteil an der jeweiligen Wertschöpfung der Länder gehen verständlicherweise auseinander – weil es sich eben um verdecktes Tun und Lassen handelt. Mit 15 bis 25 Prozent liegt man für Deutschland, Frankreich und Italien aber vermutlich nicht falsch. Die Spielarten verdeckten Tuns und Lassens sind vielfältig und reichen von der nichtdeklarierten Lohnzahlung an die Putzfrau und an den Gärtner über die freundschaftliche Grauarbeit am Häusle des Kollegen während der aufgrund restriktiver Arbeitsgesetze reichlich bemessenen Freizeit bis hin zur veritablen Bewirtschaftung von Schwarzarbeit, die offenbar bis weit ins öffentliche Beschaffungswesen hineinreicht.

Die fünf am japanischen Beispiel erarbeiteten Merkmale für Steuerhinterziehung treffen mit Bestimmtheit zu. 15 bis 25 Prozent der Wert-

schöpfung eines Landes kann nicht lediglich einzelne wenige Reiche betreffen – ganz im Gegenteil: Es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit der produktive Mittelstand, der sich in dieser Zielgruppe bewegt, eine Art Solidaritätsgemeinschaft Überlebenswilliger in einem Umfeld, das wirtschaftliche Betätigung mehr und mehr einengt und bei weitem zu hoch besteuert, so hoch, dass die Anreize zu einem Leben in makelloser Legitimität gegenüber den Vorzügen eines nichtdezimierten Genusses der Früchte seines Schaffens verblassen. Die Steuerhinterziehung ist Teil des Gesamtphänomens der Schattenwirtschaft.

Wir haben bei früherer Gelegenheit (Anlagekommentar Nr. 209 vom 2. Juli 2001, „Wie Europa spart“) auf den bedauerlichen Mangel einer Literatur über die Ökonomie von Grauarbeit, Graumärkten, Steuerhinterziehung und deren Wechselwirkung zur „offiziellen“ Wertschöpfung hingewiesen. Der Mangel an ernstzunehmenden, ökonomisch einwandfreien Studien ist nach wie vor eklatant. Entweder sind hoffnungslose Fiskalisten am Werk oder dann noch hoffnungslose Moralisten. Das ist bedauerlich. Denn schon rein quantitativ müsste ja ein so hoher Anteil an der Gesamtwertschöpfung die Volkswirte in hohem Masse interessieren, und dies noch viel mehr, wenn man in der Annahme nicht ganz falsch liegt, dass in manchem Land Europas (nebst dem ohnehin stetig wachsenden Staat) just dieser Anteil der einzig wirklich wachsende Wirtschaftssektor sein könnte...

Damals versuchten wir, Grundlagen für eine *Mikroökonomie der Steuerhinterziehung* zu legen. Wir zeigten die Elemente im persönlichen Kalkül des Steuerhinterziehers auf und kamen zum Schluss, dass die Steuerlast gewiss ein wichtiges Element in seiner Anreizsituation darstellt, dass sie jedoch kaum hinreichend ist, um die (seither, was Deutschland betrifft, ja noch dramatisch verstärkte) Flucht in das steuerliche Nirwana zu erklären. Den Vorteilen der Nicht-Entrichtung von Steuern stehen die Nachteile der schwierigen Verwendbarkeit nichtdeklarer Vermögenswerte gegenüber, die Gefahr, doch noch einmal erwischt oder verraten zu werden, und nicht zuletzt auch die Gebühren von Beratern, Treuhändern und Banken, die zur Bewirtschaftung der Vermögenswerte notwendig sind.

Ohne zusätzliche Elemente, ohne weitere, gewichtige Anreize würden selbst so hohe Steuersätze wie in Frankreich und Deutschland kaum genügen, dass aus der Steuerhinterziehung ein realexistierendes Massenphänomen entstände.

Mit Sicherheit heisst ein zusätzliches Element „*Konfiskationsangst*“, oder anders gesagt, die von relativ hohen Wahrscheinlichkeiten geprägte Erwartungshaltung, dass irgendwann eine politische Konstellation eintreten könnte, welche den erarbeiteten Wohlstand zum Objekt der Wegnahme werden liesse, oder gar das Gefühl, dass man sich bereits, schleichend-implizit, in einem solchen Prozess befindet.

Im europäischen „Common Sense“ hat sich aufgrund der geschichtlichen Erfahrungen ein archetypisches Muster eingebrannt, das so tief sitzt, dass nicht einmal handfeste Drohungen eines Finanzministers Eichel und entsprechende Grenzschikanen der Fiskalfahndung die deutschen Landsleute davon abbringen lässt, zu Geldgeschäften in die Schweiz und zu anderen Destinationen des Verheimlichens und Wegschliessens zu reisen. Die Franzosen haben sich seit Jahren auf die Aggressivität ihrer Behörden eingerichtet, ja es scheint, dass solche Massnahmen gegenüber Steueründern die Konfiskationsangst eher noch bestärken und den Anreiz zum Vermögenstransfer erhöhen. Die geschichtlichen Erfahrungen sprechen selbstverständlich eine deutliche Sprache: Zeiten, in welchen nicht irgendeine selbsternannte „Elite“ ihre Mitbürger um Teile ihres Einkommens und Vermögens brachte, sind in der europäischen Geschichte selten auszumachen. Und häufig ging mit den Konfiskationen der Angriff auf Leib und Leben einher, zuletzt in Nazi-Deutschland und im kommunistischen Osten.

Man kann zeigen, dass die Konfiskationsmöglichkeiten selbsternannter „Eliten“ in Europa erstmals mit dem Aufkommen von *Bargeld* drastisch eingeschränkt wurden. Im Gegensatz zu physischen Gütern wie Kühen und Hühnern kann man Geld verheimlichen und wegschliessen. Der Aufstieg des Bürgertums in der frühen Neuzeit hängt sehr wesentlich mit der *tieferen Wegnahmequote* seines wirtschaftlichen Erfolgs durch die jeweiligen Inhaber der Macht zusammen. Es lohnte sich plötzlich, zu arbeiten, und bald einmal war das angesparte Kapital auch in der Lage, Investitionsvorhaben zu finanzieren. Das Wirtschaftswachstum und der damit verbundene Wohlstandsgewinn konnten beginnen.

Die Entwicklung des Steuerrechts kann als Antwort auf diese Emanzipation des produktiven Mittelstands durch die Existenz von Bargeld und Kapital gesehen werden. Vieles wurde unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zugunsten einer ausgeglichenen, einigermaßen gerechten und vernünftig funktionierenden Gesellschaft reguliert. Übertriebener Hunger des Fiskus

oder aber auch die Machtanmassung einzelner politischer Cliques, Fürstenhäuser oder Potentaten haben aber immer wieder den geschichtlichen Weg Europas durch die Neuzeit mitgeprägt. Wegschliessen und Verheimlichen haben sich deshalb zur archetypischen Gegenstrategie des produktiven Europäers entwickelt.

Es zeigt sich nun, dass die derzeitige demokratische Legitimierung der europäischen Staaten und ihres Zusammenschlusses in der EU nicht genügt, um die Konfiskationsangst auszuräumen. Die schlechte finanzielle Verfassung der meisten Staatshaushalte, die Unfähigkeit, wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, und das demografische Damoklesschwert lassen es vielen europäischen Mitbürgern als ratsam erscheinen, Teile ihrer ultimativen Vorsorge ausserhalb des Systems zu halten. Die Tatsache, dass Europa heute grossmehrheitlich von sozialistischen, etatistisch und zentralistisch denkenden und handelnden Regierungen geprägt ist, verstärkt den Drang ins „Ausserhalb“ zusätzlich, demokratische Legitimierung hin oder her.

### 3. Unkomfortabler Tresorraum Europas

Dieses „Ausserhalb“ war für viele europäische Mitbürger die Schweiz. Die weitgehende Nichtteilnahme an den wüstesten Kapiteln der europäischen Geschichte des 19. und des 20. Jahrhunderts verhalfen dem Land zu einer ausserordentlichen Stabilität im Innern, zu physischer Sicherheit seiner Wirtschaft und namentlich auch der Banken und Versicherungen und zur kontinuierlichen Entwicklung seines Rechts, ohne dass bestimmte Anspruchsgruppen je konfiskatorischen Zugriff auf das Eigentum Dritter erhalten hätten. Unter diesen günstigen Rahmenbedingungen entwickelte sich das Bankgeheimnis und mit ihm der Finanzplatz Schweiz.

Es gelang der Schweiz, sich und seine Bankkunden gegen die Zugriffsversuche auf das Eigentum durch fremde Mächte und Gruppierungen zu wehren. Das Mittel dafür war und ist die Aufanglinie des „Vergehenstatbestands“, des als geringfügig angenommenen Straftatbestands also, für welchen man das Bankgeheimnis gegen aussen nicht zu lüften bereit war. Ein subtiles Konstrukt, aber enorm erfolgreich, denn es erlaubte und erlaubt das Geschäft mit jenen 40 Prozent Japanern und jenen 15 bis 25 Prozent Europäern, unter welchen es manchmal auch Fernschauspielerinnen und Minister hat, vor allem aber mit jenem produktiven Mittelstand, der unter der archetypischen Konfiskationsangst leidet. Bis vor ein paar Jahren gehörte es zu den Tabus, über diesen wesentlichen, wenn auch

nicht ausschliesslichen, ökonomischen Gehalt des Finanzplatzes Schweiz zu sprechen. Die Zeiten ändern sich.

Faktum ist, dass von den gut 3'000 Milliarden Franken, für welche die Schweizer Banken die Konto- und Depotführung und teilweise die Vermögensverwaltung ausüben, ein erklecklicher Teil aus den benachbarten und fernerer Ländern Europas stammt. Ein weiterer Teil des Geldes ist sogenannten „institutioneller“ Natur, das heisst, er gehört juristischen Personen, was Industriefirmen, Versicherungen, andere Banken, aber auch letztlich Privaten gehörende Stiftungen und Trusts sein können. Hinter letzteren verstecken sich realistischere wiederum Mittel, welche dem Fiskus der betreffenden Personen eher unbekannt als bekannt sein dürften. Darüber hinaus verwaltet die Schweiz selbstverständlich auch Gelder aus der ganzen übrigen Welt, deren Eigentümer auf den Schutz des Bankgeheimnisses angewiesen sind, oftmals nicht in erster Linie aus fiskalischen Gründen, sondern um sich einem kriminellen Zugriff zu entziehen (was in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern aber ohnehin synonym ist...).

Mit der zunehmenden Kohärenz der EU und vor allem angesichts der in immer höherem Masse gleichgerichteten Interessen der Finanzminister aus den *Hochsteuerländern Kerneuropas* sieht sich die Schweiz mit ihrem ökonomischen Klumpenrisiko „Finanzplatz“ einer strategischen Herausforderung erster Güte gegenüber. Besagte Hochsteuerländer befinden sich ja seit geraumer Zeit in einer äusserst misslichen Lage: Hohe Verschuldung, wenig bis gar kein Wachstum, dafür stetig wachsende, zum Teil illusionäre Ansprüche an das Gemeinwesen. Was Wunder, dass man, ehe man an den Ausgleich der Staatsfinanzen durch Steuererhöhungen denkt oder ehe man gar den beschwerlichen, politisch vielleicht tödlichen Weg über den Abbau der Staatsquote auch nur anzudenken wagt, den überquellenden Tresor auf der Insel im Innern Europas ins Auge fasst. Man tut dies unter Zuhilfenahme mancher vordergründig triftigen Begründung. So stellt man die Steuergerechtigkeit und Moralitätsfragen in den Vordergrund und weist auf die demokratische Legitimierung der geltenden Steuerquoten und -gesetze hin. Die abgrundtiefe Unmoralität der Sanierungsbedürftigkeit des eigenen Staatswesens hingegen blendet man aus.

Wie auch immer: Die Lage der Schweiz wurde in den letzten Jahren und Monaten immer unkomfortabler. Leider gelang es zu keinem Zeitpunkt, andere, gewichtige „Mitbewerber“ wie Österreich, Luxemburg, ja, eigentlich auch den Fi-

nanzplatz London, in vollem Umfange ins Kreuzfeuer einzubeziehen, was die Stellung der Schweiz erheblich entlastet hätte. In einer Art temporär wirksamem Befreiungsschlag willigte unser Land im Rahmen neuer bilateraler Verhandlungen mit der EU in eine Besteuerungsvariante ausländischen Vermögens ein, die ihresgleichen sucht: Die Schweiz wird nämlich, so die Verhandlungen nicht noch am Teilkpaket „Schengen“ hängenbleiben, künftig zuhanden der EU-Länder auf den Zinsbetroffnen von Geldern, die EU-Bürgern gehören, eine Besteuerung vornehmen oder, auf Kundenwunsch, das Zinsbetroffnis in das Domizilland melden. Die Schweiz und ihr Bankensystem werden sich also künftig als Steuereintreiber für Drittstaaten betätigen. Dafür kann die Schweiz ihr Bankgeheimnis aufrechterhalten. Im Gegenzug kann die EU ihr in Feira unter schwierigsten Bedingungen abgeschlossenes Zinsbesteuerungs- bzw. Informationsaustausch-Paket retten, und natürlich erhofft sie sich aus den in der Schweiz besteuerten Zinsbetroffnen auch Geld.

Nun ist die *Zinsbesteuerungsrichtlinie* von Feira aber in hohem Masse unglücklich und *unvollständig* (ein Schweizer Diplomat bezeichnete sie einmal treffend als „löchriger als ein Emmentalerkäse“); sie erfasst nur natürliche Personen, lässt also den bedeutenden institutionellen Teil und darin insbesondere die angelsächsischen Trusts mutmasslich aus – der Finanzplatz London lässt herzlich grüssen und danken –, und sie knüpft mit den Zinsbetroffnen an einer ökonomisch denkbar dummen Stelle des Vermögensertrags an. Direkte Zinsbetroffnisse lassen sich nämlich über Konstrukte aller Art ohne Schaden der Gläubiger vermeiden. Deshalb ist absehbar, dass wegen der EU-Richtlinie ein Exodus aus direkten Zinsbetroffnissen stattfinden wird (er ist bereits im Gange). Als Folge werden sowohl innerhalb der EU als auch über die künftige Zinsbesteuerung durch die Schweiz nur geringe Beträge zusammenkommen. Die ausgehöhlten Staatskassen werden nach neuen Quellen suchen müssen, und dann geht die ganze Geschichte wieder von vorne los. Die Feira-Richtlinie wie auch der schweizerische Zinsbesteuerungs-Befreiungsschlag sind deshalb allerhöchstens ein Zeitgewinn, aber nicht mehr.

#### **4. Strategische Optionen der Schweiz**

Eine nüchterne Lageanalyse drängt sich angesichts solcher mittelfristig eher ungünstiger Aussichten ohne Zweifel auf; der zwingende Einbezug extrem heikler Existenz- und Sinnfragen der Nation im Herzen des europäischen Kontinents und die notorische Hemmung, in diesem Lande

offen über die Positionierung gegenüber anderen Finanzzentren wie London oder New York zu sprechen, macht die Sache nicht einfacher. Was aber nicht heisst, dass man es nicht tun muss.

Aus unserer Sicht gibt es vier verschiedene Verhaltensmöglichkeiten für unser Land. Die erste heisst *Weitermachen*, wenn man so will „Weiterwursteln“, wie *bis anhin*. Nicht die schlechteste Lösung, wenn man nota bene die Vergangenheit anschaut, sogar eine hoch erfolgreiche; und sie ist auch keineswegs ehrenrührig oder gar fatalistisch, sondern lediglich *pragmatisch* und *realistisch*. Weshalb: Weil mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch auf der andern Seite weitergewurstelt wird. „Feira“ war ein fauler Kompromiss, und alle Folgeabkommen werden es gemäss diesem Szenario auch sein. Das Kartell der EU-Hochsteuerländer wird sich nie derart eindeutig durchsetzen können, dass die Situation für die Schweiz hoffnungslos würde. Mag sein.

Die Variante setzt aber auch voraus, dass im Innenverhältnis der Schweiz *nicht* allzu viele Leute *die Nerven verlieren*. Die Reaktionen auf die jüngsten, ohne jeden Zweifel gezielten Druckversuche, aus Berlin mit den verschärften Grenzkontrollen und aus Brüssel mit den Zöllen auf Re-Exporten, stellen der Schweiz diesbezüglich allerdings nicht das beste Zeugnis aus. Unsere zum Masochismus neigenden Massenmedien waren, möglicherweise ebenfalls aus Berlin gesteuert, in der Lage, im Nu eine klaustrophobe Panikstimmung zu erzeugen. Was, wenn der Druck einmal ernsthafterer Natur würde? Die Variante „Weiterwursteln“ hat auch den Nachteil, dass die vordergründige Moralität nicht auf der Seite der Schweiz liegt. Faktum ist, dass die Durchsetzung einer bestimmten Vorstellung von Steuergerechtigkeit zugunsten des EU-Hochsteuerkartells von der grossen Öffentlichkeit des In- und Auslandes, unterstützt von einigen Berufsethikern und von einem wesentlichen Teil der Medien, als „moralisch“ angesehen wird. Gegen diesen grundsätzlich zwar unhaltbaren, aber eben doch existenten Mainstream auf die Dauer ankämpfen zu müssen, kann ermüdend werden. Eine weitere Gefahr bei der Variante „Weiterwursteln“ liegt in der nominellen Aufrechterhaltung des Bankgeheimnisses und in dessen immer weitergehenden faktischen Aushöhlung durch alle möglichen Instanzen der Justiz und der Verwaltung.

Die zweite Variante liegt in der graduellen oder auch vollständigen *Selbstaufgabe*, wohl dekungsgleich mit einem unbedachten Beitritt zur EU und schliesslich auch zur Euro-Zone. Sie hätte gewiss auf politischer und in bestimmter

Hinsicht auch auf wirtschaftlicher Seite ihre Vorteile, indem dem aufreibenden Prozess des Nachvollzugs von Entwicklungen in der EU und dem mühseligen Abgleichen mit eben doch immer andersartigen Prozessen in der Schweiz ein Ende gesetzt würde. Es ist nicht Sache eines Anlagekommentars, in dieser Angelegenheit zu werten; eines ist aber gewiss: Die Schweiz würde die Funktion des Verheimlichens und Wegschliessens durch Verbringen von Vermögenswerten „ausserhalb des Systems“ über kurz oder lang verlieren. Die EU hat sich unter dem Druck des Hochsteuerkartells klipp und klar zum *Informationsaustausch* in Steuersachen bekannt. Damit ist die Sache eindeutig: Solange die EU von diesen Kräften beherrscht wird, ist das schweizerische Bankgeheimnis nicht EU-kompatibel, basta.

Drittens kann sich die Schweiz in Richtung des *angelsächsischen Trusts* bewegen. Der Trust war ja historisch gesehen nebst dem schweizerischen Bankgeheimnis das zweite wichtige Vehikel zur Vermeidung von Konfiskationen; der vermutlich ziemlich tiefe Anteil von Kunden aus diesem Kulturkreis bei Schweizer Banken belegt, wie erfolgreich sich das Vehikel des „Trusts“ selbst gegenüber zeitweilig tiefroten Regierungen in England behaupten konnte. Die Steuern waren in England bekanntlich während langer Zeit exorbitant hoch – an die Substanz von Trusts wagte sich aber nie jemand.

Ein Trust schützt vor Besteuerung seiner Substanz und seines Ertrags entweder auf unbestimmte Zeit durch ein sogenanntes „tax ruling“ oder durch seine Offshore-Existenz auf den Antillen oder auf den Kanalinseln. Den offensichtlichen Vorteilen von Trusts stehen allerdings gewichtige Nachteile gegenüber. Die Vehikel sind relativ aufwendig und schwerfällig. Zwischen den ultimativen Eigentümer und die Vermögensanlage drängt sich eine Maschinerie von Treuhändern und Anwälten, die sich in jeder Hinsicht schadlos halten wollen. Als Anlageverantwortliche agieren sie in den meisten Fällen extrem risikoavers. Von Trusts geprägte Kapitalmärkte weisen deshalb einen hohen und letztlich unproduktiven „Overhead“ auf. Dennoch: Die Schweiz muss die Option „Trust“ ernsthaft prüfen. Eine Art Solidaritätsgemeinschaft mit den Briten wäre unter verschiedensten Aspekten nicht das Letzte, was sich unser Land wünschen könnte.

Viertens bestünde die Möglichkeit, aus der strategischen Not des Tresordaseins inmitten von Europa eine Tugend zu machen. Nicht, indem man weiterwurstelt, und auch nicht, indem man

sich auf die Schlachtbank legt, und auch nicht, indem man ein fremdes Rechtsverständnis zu replizieren versucht, sondern vielmehr mit dem Versuch, *Vermögensertrag* so zu *besteuern*, wie es einerseits *ökonomisch vertretbar* ist und wie es von der Höhe der Besteuerung erträglich, für den Fiskus aber dennoch attraktiv wäre. Aus dem temporär wirksamen Befreiungsschlag der Zinsbesteuerung würde eine bedeutend nachhaltigere Lösung; das müsste das Ziel sein.

## 5. Vermögensertrag, Kapitalgewinn und Total Return

Wenn man sich auf den Standpunkt stellt, dass es grundsätzlich richtig sei, dass Ertrag aus Vermögensanlagen zur Palette von möglichen Quellen für fiskalische Einnahmen gehört – also nebst den anderen Quellen wie Mehrwertsteuern, Einkommenssteuern, Unternehmenssteuern und dergleichen – dann stellt sich sogleich die Frage, wo denn eine solche Besteuerung ansetzen sollte. Traditionellerweise tat sie es dort, wo der Ertrag sichtbar wird, also beispielsweise beim ausbezahlten Zinsbetreffnis aus geliehenem Geld oder bei der Auszahlung einer Dividende. Da aber auch dem Fiskus nicht unerkant blieb, dass durch Rückbehalt von Zinsen und Gewinnen Kapitalgewinn generiert werden kann, oder dass durch die Synthetisierung mittels Finanzprodukten weitere Steueroptimierungen organisiert werden können, wurden die Regelungen für die Besteuerung von Vermögenserträgen laufend sophistizierter, zum Teil so sophistiziert, dass sie – wie etwa das Kreisschreiben Nr. 4 der Eidgenössischen Steuerverwaltung – nur von ausgesprochenen Spezialisten überhaupt noch interpretiert werden können.

Die Erträge aus Vermögensanlagen werden in den meisten Fällen dem persönlichen Einkommen zugerechnet und fallen deshalb unter die zumeist progressiven Steuersätze. Der Anreiz, einer Vermögensertragsbesteuerung auszuweichen, ist deshalb um so grösser, je höher die Einkommensklasse des Steuersubjekts ist, oder umgekehrt: Stark progressiv gestaltete Steuerordnungen bringen sich tendenziell bald einmal um den Ertrag der interessantesten Vermögen.

Immer droht, wo nicht bereits schon effektiv praktiziert, auch die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer, unter anderem, um „ungerechtfertigte“ Spekulationsgewinne im Sinne des Einkommensausgleichs abzuschöpfen. Spielvarianten auf diesem Gebiet sind hochkomplexe Sonderregelungen wie etwa die deutsche Spekulationsfrist, nach der Börsengewinne zum Einkommenssteuersatz besteuert werden, falls

sie innerhalb einer vom Gesetzgeber als offenbar unanständig kurz angesehenen Frist von einem Jahr erzeugt wurden.

Die Kapitalgewinnbesteuerung erweist sich als äusserst aufwendiges Vehikel für den Steuerzahler, dessen Banken und Berater, aber auch für den Fiskus. Die Anknüpfung muss ja über einen Periodengewinn erfolgen, also beispielsweise über den Gewinn während eines Jahres. Es stellen sich komplexe Fragen bezüglich der Anrechenbarkeit von Verlusten innerhalb der Periode bzw. von Verlusten aus früheren Perioden. Wer als Vermögensverwalter je Anlageentscheidung unter den Restriktionen einer Kapitalgewinnbesteuerung oder der sanfteren Variante einer Spekulationsfrist treffen musste, der weiss, dass am Ende nicht die ökonomische Ratio des Wechsels von einer Anlage zur andern zählt, sondern die Frage, ob und wieviel Kapitalgewinn allenfalls zu versteuern wäre. Die Effizienz und die Liquidität der Kapitalmärkte leiden unter solchen Regimes. Kapitalgewinnsteuern sind überdies für den Fiskus unter dem Strich erfahrungsgemäss erstaunlich wenig ertragreich.

Die Besteuerung von Vermögensertrag erweist sich mit anderen Worten als insgesamt wenig konsistentes Gebiet mit extrem vielen Ausweichmöglichkeiten, vielen für die Steuerzahler, die Volkswirtschaft als Ganzes, aber auch für den Fiskus ungünstigen Anreizen, hohem Erfassungsaufwand und vielen Nebenwirkungen. Die EU-Richtlinie von Feira und das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sind gewiss nicht die letzten Beiträge zu diesem dem Normalbürger und Normalsteuerzahler immer weniger verständlichen Flickenteppich.

Erstaunlicherweise gibt es in der Steuerwelt kaum Ansätze zur fiskalischen Erfassung dessen, was eigentlich in Bezug auf Vermögen wirklich interessiert: der Total Return, das heisst die Kombination von direktem Ertrag aus Zinsen und Dividenden und von indirektem Ertrag aus realisierten und unrealisierten Kapitalgewinnen minus realisierte und unrealisierte Kapitalverluste. Das ist auch gut so, denn es würde eine detaillierte Performanceberechnung mit all ihren Tücken voraussetzen. Unvorstellbar, wie ein Gesetzgeber damit umzugehen hätte. Dennoch: Wenn man wirklich lückenlos, flächendeckend, totaliter und deshalb total „gerecht“ den Vermögensertrag besteuern wollte, dann müsste man eigentlich den Total Return anvisieren. Denn weder über Optionen noch über anderes Leveraging gäbe es ein Ausweichen, und die Marktwer-

te der Instrumente wären die unbestechlichen Orientierungsgrößen für die Bemessung.

## 6. Die Risikonahme bestrafen?

Das wäre das Idealmodell für das bereits mehrmals zitierte EU-Hochsteuerkartell: Eine auf den Total Return von Vermögensanlagen zielende Besteuerung, selbstverständlich unter gleichzeitiger totaler Offenlegung aller Daten aller Steuersubjekte innerhalb und ausserhalb des Einflussbereiches des Kartells, also beispielsweise unter Zuhilfenahme der OECD oder anderer staatsübergreifender Organisationen. Und selbstverständlich unter Verknüpfung der Besteuerung des Total Return mit den stark progressiven Einkommenssteuersätzen. Dann könnte Corporate Europe definitiv den Betrieb einstellen.

An diesem – hoffentlich nie Wirklichkeit werdenden – idealtypischen Besteuerungsmodell für Vermögenserträge kann unschwer gezeigt werden, wie problematisch auch die bereits bestehenden Steuersysteme aus ökonomischer Sicht sind. Der „Total Return“ einer Anlage steht ja bekanntlich in einem Verhältnis zu ihrem Risiko, ist mit anderen Worten eine Kompensation für die Bereitschaft, Verluste hinnehmen zu müssen. Wenn nun eine staatliche Zwangsabgabe diese Kompensation angreift, dann ergibt sich zum einen ein starker Anreiz, auf die Risikonahme zu verzichten. Je höher die potentielle Risikonahme, desto negativer der Anreiz durch die Besteuerung. Durch die vollständige Anrechnung von Verlusten, im Extremfall durch Steuergutschriften, könnte diese negative Anreizsituation allenfalls gebrochen werden; dazu bräuchte es aber sehr lange Verrechnungsperioden, die steuerrechtlich und buchhalterisch kaum mehr nachvollziehbar wären.

Die Besteuerung von Bestandteilen des „Total Return“ in der Form von wie auch immer definierten Periodengewinnen auf dem Kapital oder von Zinsbeträgen und von Dividenden weisen zum andern allesamt denselben Mangel auf wie das idealtypische Modell: Auch sie greifen, in unterschiedlichem Masse zwar, die Kompensation für die Risikonahme an, und deshalb sind sie letztlich immer auch in einem bestimmten Masse konfiskativ, sie enteignen auf die Länge. Der Staat bedient sich sozusagen immer am Upside der Risikonahme, währenddem das Downside wegen der niemals vollständigen Verlustkompensation aus Vorperioden dem Steuersubjekt verbleibt.

Die Finanztheorie hat anhand des Capital Asset Pricing Model (CAPM) gezeigt, wie eine Vermögensanlage in einzelne ökonomische Kompo-

nenten aufgeteilt werden kann. Danach setzt sich die zu erwartende Totalrendite jeglicher Anlage zusammen aus:

- a) der Rendite einer risikolosen Anlage
- b) plus der für die spezifische Anlagekategorie zu erwartenden zusätzlichen Markttrendite
- c) korrigiert um den spezifischen Risikokoeffizienten der Anlage.

Das sieht komplizierter aus, als es ist. Für unsere Belange ist wichtig, dass jegliche Anlage, ob Obligation, ob Aktie, ob Optionsschein, eine risikolose Komponente [a)] aufweist. Diese Komponente ist über die Zeit ziemlich stabil; als Richtgrösse verwendet man den Geldmarktsatz für eine Anlage bei einem qualitativ einwandfreien Schuldner. Die anlagespezifischen Komponenten [b) und c)] dagegen erzeugen Schwankungen im Anlageerfolg – den Perioden hoher Gewinne können von verlustreiche Zeiten unbestimmter Länge folgen. Die Besteuerungsproblematik liegt im Umstand, dass sämtliche bestehenden Konzepte alle drei Komponenten [a), b) und c)] umfassen. Die Auswirkungen könnten, in den europäischen Hochsteuerländern natürlich ganz besonders, gravierender nicht sein: Kaum jemand, der noch zur wirklichen Übernahme unternehmerischen Risikos bereit wäre, Verschiebung der Risikonahme in Richtung (weniger oder gar nicht besteuert) institutioneller Anleger, die ihrerseits aber aus anderen Gründen eher risikoavers handeln. Das ungenügende Wirtschaftswachstum, unter dem ein Grossteil Europas leidet, hat seine strukturellen Ursachen. Ein wesentlicher Grund liegt im *systematischen Abschöpfen der Risiko-Kompensation* durch den Staat; sie lähmt jegliche unternehmerische Regung.

Die systematisch enteignende Komponente der bestehenden Kapitalgewinn- oder Vermögensertragsbesteuerungsmodelle widerspricht der in den meisten Verfassungen gewährleisteten Eigentumsgarantie. Dass ein Teil der Bevölkerung sich unter diesen Umständen dem System durch Verheimlichen und Wegschliessen entziehen will, erscheint in diesem Lichte weder unverständlich noch unmoralisch.

## 7. Die Pauschalbesteuerung der risikolosen Vermögenskomponente

Ein Steuersystem, das die nicht mehr so ganz neuen Erkenntnisse der Finanztheorie berücksichtigen würde und das eine systematische Bestrafung der Risikonahme, ja eine schleichende Enteignung vermeiden möchte, würde sich auf die risikolose Komponente der Vermögensanla-

ge konzentrieren. Diese ist, wie gesagt, über die Zeit hinweg ziemlich stabil, hätte also den Vorteil, dass sowohl die *Steuerlast* auf Seiten des Steuersubjekts als auch die Einnahmen auf Seiten des Staats leicht *prognostizierbar* würden. Die Besteuerung könnte sehr einfach und kostengünstig anhand des vorhandenen Kapitals an der Quelle, also bei den Banken, erfolgen. Eine Pauschalbesteuerung, also ohne Einbezug der Vermögensbesteuerung in die (progressive) Einkommenssteuer bei den einzelnen Steuersubjekten, drängt sich wegen dieser Einfachheit und der Unmöglichkeit, der Steuer durch irgendwelche Sondervehikel auszuweichen, geradezu auf. Ein Steuersatz von, beispielsweise, 15 Prozent wäre gewiss erträglich und würde, weil er die Risiko-Kompensation nicht angreift, auch die Substanz nie gefährden.

Selbstverständlich sprechen sehr viele Gegebenheiten des bestehenden Steuerrechts, gerade auch des schweizerischen, gegen einen solchen radikalen Eingriff. Dass die Einwände massiv ausfallen werden, ist voraussehbar. Das Steuerrecht von Bund und Kantonen müsste ja massiv angepasst werden: Die Verrechnungssteuer würde wegfallen, die Unternehmensbesteuerung bzw. Entnahmen aus dem Geschäftsvermögen würden tangiert. Man wird insbesondere aber gewiss auch einwenden, dass durch eine neue Steuer noch nie eine wirkliche Verbesserung der Situation des Steuerzahlers erfolgt sei. Deshalb gilt es, illusionslos zu bleiben: Umfassende Lösungen haben es hierzulande ohnehin schwer.

Dem allem stehen Überlegungen zu einem wahrhaften strategischen Befreiungsschlag in Sachen Bankgeheimnis gegenüber. Die Erhebung einer *Pauschalsteuer* auf der risikolosen Ertragskomponente der in der Schweiz liegenden *ausländischen Vermögen* hätte die Qualitäten dazu. Die Höhe der Steuer – 15 Prozent auf dem Geldmarktsatz von beispielsweise 1 Prozent im Schweizerfranken – würde den Finanzplatz nicht gefährden. Im Vergleich zur ausgehandelten Zinsbesteuerung hätte diese Pauschalsteuer aber den Vorteil, dass sie nicht am untauglichen Objekt erhoben würde. Sie würde keine Ausweichmanöver in komplexe Finanzinstrumente oder teure juristische Konstrukte auslösen. Sie würde aber auch tatsächlich etwas abwerfen, voraussichtlich so viel, dass die EU sich mit diesem Parallel-Steuersystem „Ausserhalb“ anfreunden müsste. Die Ablieferungsmodalitäten

in die Domizilländer müssten zum Anlass genommen werden, wesentliche Probleme im Zusammenhang mit dem „Tresor Schweiz“ zu lösen. Die Organisation der Schnittstelle zwischen den zwei Steuersystemen dürfte die grösste Herausforderung darstellen.

Dazu gibt es zwei Dinge zu sagen: Erstens muss sich die EU ohnehin recht bald mit ähnlichen Fragen befassen, da einige der neuen Beitrittsländer extrem tiefe Einkommenssteuersätze und teilweise Pauschalbesteuerungssysteme bereits anwenden. Ob nach unten oder nach oben harmonisiert wird, dürfte spannend zu beobachten sein. Zweitens gibt es die Parallel-Systeme faktisch schon, nämlich einerseits wie beschrieben mit der Schweiz, Luxemburg und Österreich, andererseits mit den Formen der angelsächsischen Trusts. Das besondere an diesen Parallel-Systemen ist die Nichtbesteuerung. Der System-Wettbewerb ist also bereits existent, nur findet er in einem mehr oder weniger impliziten Rahmen statt. Die vorgeschlagene Pauschalsteuer auf der risikolosen Komponente des Vermögensertrags würde zweifellos Bewegung ins europäische Steuerwesen bringen, weil der Systemwettbewerb expliziter würde. Nicht zum Schaden der EU und ihrer Bürger, meinen wir.

Durch die ökonomisch weitestgehend unangreifbare Art der Besteuerung könnte sich die Schweiz vom Makel befreien, „Hort unverteuerter Gelder“ zu sein. Die Pauschalbesteuerung würde das Bankgeheimnis aus dem Kreuzfeuer der Kritik nehmen. Da sie an der Quelle der Vermögensanlagen ansetzen würde, bräuchte es keine Angaben über die individuellen Bankkunden. Der Informationsaustausch, eine nota bene nicht zu unterschätzende administrative Gewaltsübung mit viel Missbrauchspotential in allen möglichen Ämtern, würde sich erübrigen.

Gegenwärtig mag der Eindruck vorherrschen, die Schweiz hätte sich mit ihrem Bankgeheimnis und mithin mit ihrem Finanzplatz als ganzem in eine strategische Ecke treiben lassen. Wenn man die effektiv vorhandenen Optionen ernst nimmt und visionärere Konzepte zumindest nicht a priori ausschliesst, dann erweist sich der Handlungsspielraum als bedeutend komfortabler. Die Frage ist, ob man ihn nutzt.

KH, 10.5.2004

