

Steuerwettbewerb und finanzielle Privatsphäre als Grundpfeiler persönlicher Freiheit

Hans Kaufmann, Nationalrat, Wettswil

Das Schweizer Steuersystem basiert auf Grundsätzen, die in der Bundesverfassung verankert sind. Von spezieller Bedeutung ist dabei Art. 127 Abs. 2, in dem festgehalten wird, dass die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten seien. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird von vielen Politikern dahingehend interpretiert, dass die Besteuerung privater Einkommen nach einer progressiven Skala erfolgen müsse. Dazu ist die Erfassung der Gesamtheit aller Einkommen privater Personen eine Voraussetzung. Die Steuerbehörden verlangen deshalb eine lückenlose Deklaration aller persönlichen Einkommen und Vermögen. Dazu gehören auch fiktive Erträge wie Eigenmietwerte. Andererseits können Sozialabzüge und Gestehungskosten geltend gemacht werden. Diese in der Steuererklärung offengelegten Daten über die persönlichen finanziellen Verhältnisse erlauben einen tiefen Einblick in das Privatleben der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Der Schutz der Privatsphäre, wie er in der Verfassung verankert wurde, ist damit in Frage gestellt, vor allem wenn von den Behörden Bankauszüge eingefordert werden, die für die Einkommens- und Vermögensdeklaration nur teilweise notwendig sind.

Finanzielle Privatsphäre

Der Schutz der finanziellen Privatsphäre muss auch gegenüber dem Staat gelten. Basis eines geregelten Zusammenlebens in einem freiheitlichen Staat kann nicht ein generelles Misstrauen gegen all jene sein, die in der Schweiz über ein Bankkonto verfügen. Das Bankkundengeheimnis dient dem Schutz der finanziellen Privatsphäre. Anonyme Bankkonti existieren in der Schweiz jedoch nicht. Die wirtschaftlich berechtigten Kontoinhaber sind, wenn auch oft nur einem eingeschränkten Personenkreis, der zuständigen Bank jederzeit bekannt. Das Bankkundengeheimnis schützt keine kriminelle oder terroristische Gelder, weder zweifelhafte Potentatengelder noch Steuerbetrüger, die Aktien fälschen. Die Schweiz hat in dieser Beziehung mit dem Geldwäschereigesetz eine der strengsten Gesetzgebungen der Welt. Wer kriminelle Gelder verstecken will, könnte dies auch in seiner Wohnung tun. Aber deswegen würde niemand einen freien Zugang der Behörden zu allen Wohnungen in der Schweiz fordern.

Was die ausländischen Bankkunden anbetrifft, so sei daran erinnert, dass auch heute weniger als 50% aller Länder demokratische Strukturen aufweisen, die einen Einfluss der Bürger auf die Einnahmen und Ausgaben ihres Staates zulassen. Warum sollen Bürger aus Staaten, deren Regierungen Steuern vor allem für Aufrüstung und Repressionen im eigenen Land benötigen, um ihre Stellung zu festigen, kein Anrecht auf den Schutz ihrer Privatsphäre für ihre Ersparnisse in der Schweiz haben? Das Gleich gilt für Bürger aus Staaten, die mit Abwertungen oder Hyperinflationen ganze Vermögen ehrlicher Bürger vernichten, die Steuern in konfiskatorischem Ausmass erheben, aber insbesondere auch für Verfolgte aus religiösen, rassistischen, politi-

schen oder anderen Gründen. Auch Kriminelle sind daran interessiert herauszufinden, wer über Vermögen verfügt, wollen sie Erpressungen oder andere Verbrechen planen. Und schliesslich gerieten viele Prominente ins Schussfeld der Presse, müssten sie ihre persönlichen finanziellen Finanzverhältnisse offenlegen.

Die Umverteilungsmechanismen im Steuersystem verhindern eine administrativ einfache Erfassung und Besteuerung der Einkommen an der Quelle. Aber selbst mit einer progressiven Besteuerung kann sich der Staat sein Steuersubstrat sichern, ohne dass er die finanzielle Privatsphäre Einzelner gravierend verletzen muss, indem er eine Verrechnungssteuer auf allen Zins- und Dividendeneinkommen erhebt, wie dies in der Schweiz seit dem 1. Januar 1944 der Fall ist. Die damalige Einführung einer Verrechnungssteuer war die logische Folge der Kodifizierung des Bankgeheimnisses in den Zwischenkriegsjahren (1938). Das Bankgeheimnis und die Verrechnungssteuer bilden seither eine Einheit, die einerseits die Wahrung der finanziellen Privatsphäre erlaubt, andererseits die Steuerhinterziehung verhindert. Kein anderes Land erhebt heute eine derart hohe Verrechnungssteuer wie die Schweiz, die selbst auf den Zinserträgen auf Sparheften und anderen Konti eine 35% abkassiert, die mit den geschuldeten Steuern verrechnet werden können. Die Rückerstattungsquote von 95% (2004) zeigt, dass solche Erträge, auf denen eine Verrechnungssteuer erhoben wird, weitgehend versteuert werden.

Warum kann man in der Schweiz Steuern dennoch hinterziehen und wer profitiert eigentlich davon? Steuerhinterziehung ist nur deshalb möglich, weil uns vor allem die EU Anlagemöglichkeiten zur Verfügung stellt, die quellensteuerbefreit sind. Es handelt sich hauptsächlich um so genannte internationale Anleihen in Euro oder anderen Währungen und um rund CHF 500 Mrd. Treuhandanlagen, die von der Schweiz aus an ausländischen Geldmärkten angelegt werden. Es wäre deshalb für die EU ein Einfaches, das ihr zustehende Steuersubstrat zu sichern, indem sie eine EU-weite Verrechnungssteuer bzw. Quellensteuer einführen würde. Eine solche Steuer würde aber die EU-Finanzplätze und insbesondere deren Anleihen-Emissionsgeschäft massiv beeinträchtigen.

Quellensteuerbefreite Anleihen weisen in der Regel eine tiefere Verzinsung auf, als vergleichbare Anleihen, auf denen Verrechnungssteuern erhoben werden. Zahlreiche EU-Staaten und EU-Unternehmen müssen deshalb höhere Zinsen bezahlen, wenn ihre Anleihen verrechnungssteuerpflichtig wären. Von den gemäss BIZ per Ende 2007 ausstehenden internationalen, meist quellensteuerbefreiten Anleihen in Höhe von USD 22'800 Mrd. entfallen rund 60% oder USD 13'500 auf die EU und weitere fast USD 5'000 Mrd. auf die USA. In Europa ist hinter Grossbritannien mit rund USD 3'200 Mrd. bereits Deutschland mit USD 2'200 Mrd. der zweitgrösste internationale Schuldner. Der deutsche Staat alleine hat für USD 310 Mrd. internationale Anleihen ausstehend. Müssten die EU-Schuldner nur 50 Basispunkte höhere Zinsen bezahlen, würde diese Zusatzbelastung einen Betrag von USD 60-70 Mrd. pro Jahr ausmachen. Die EU-Schuldner profitieren somit massgeblich von der Steuerbefreiung in Form von tieferen Zinsen. Um Missverständnisse zu vermeiden, sei klargestellt, dass nur ein Teil dieser Anleihen von Kunden der Schweizer Banken in der Schweiz gekauft wurden. Selbstverständlich profitieren auch die Schweizer Banken von ausländischen Kunden, aber diese Erträge aus Vermögensverwaltungsgebühren und Börsencourttagen machen nur einen Bruchteil der Zinsvorteile der EU-Schuldner aus. Entgegen der landläufigen Meinung ist somit nicht die Schweiz, sondern die EU der Hauptnutzniesser der quellensteuerbefreiten Anlagemöglichkeiten in der Schweiz.

Die EU ist nicht bereit, eine Verrechnungssteuer analog der Schweiz einzuführen. Die Begründung in der Botschaft zum Zinsbesteuerungsabkommen der Schweiz mit der EU ist fadenscheinig: „Die selektive Ausgestaltung ihres Systems hinsichtlich des Kreises der Schuldner und der Empfänger von Zinsen lässt es nicht zu, dass die EU eine Quellensteuer nach dem Schuldnerprinzip analog der schweizerischen Verrechnungssteuer einführt“. Dafür will man der Schweiz einen umfassenden Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten diktieren. Als Alternative bzw. Zwischenlösung hat die Schweiz deshalb im Vertragspaket der Bilateralen II ein Zahlstellensteuer-Abkommen akzeptiert. Die Schweiz hat sich verpflichtet, auf den in der Schweiz anfallenden Zinserträgen an in der EU ansässigen steuerpflichtigen Personen eine Steuer zu erheben und 75% davon der EU zu überweisen. Aus dem Budget 2008 der Eidgenossenschaft lassen sich für 2008 Überweisungen in Höhe von 426 Mio. errechnen. Hochgerechnet (15%) entspricht dies einem unversteuerten Zinsertrag von CHF 3,8 Mrd. Angenommen dieser Ertrag entspricht wiederum einer Rendite von 3,5%, dann würden die diesem Ertrag zugrundeliegenden Schuldpapiere und Treuhandanlagen einem Betrag von rund CHF 110 Mrd. entsprechen.

Obwohl der Steuereinzug eines souveränen Landes für Drittstaaten schon eine Demütigung bedeutet, gibt sich die EU damit nicht zufrieden, sondern sucht mit kriminellen Machenschaften Daten von Bankkunden zu erhalten, indem millionenschwere Bestechungsgelder für den Verrat von Bankkundendaten bezahlt werden, an Leute notabene, die mit diesen geklauten Daten zuvor schon die Depotinhaber zu erpressen versuchten. Wie sollen da Banken noch die Sorgfaltspflicht zur Bekämpfung der Geldwäscherei, von Betrug und Korruption ernst nehmen, wenn Staaten selbst zu solchen Mitteln greifen. Ich wurde von Direktbetroffenen auch in Kenntnis gesetzt, dass die deutsche Steuerbehörde, die im „Fall Schockemöhle“ bekanntgewordene Datensätze ohne Rechtshilfesuche auch an die Schweizer Steuerbehörde weitergeleitet hat. Unter den zwischen den Steuerbehörden herumgeschobenen Daten können sich durchaus auch solche von ehrlichen Steuerzahlern befinden. Aber niemand kann sich dagegen wehren, da der deutsche Staat solchen Datenklau nicht nur billigt sondern sogar fördert.

Diese Verletzung der Rechtsstaatlichkeit und Verletzung von verfassungsmässig garantierten Rechten, nämlich der Schutz der Privatsphäre, muss bekämpft werden. Wenn die EU ihr Steuersubstrat sichern will, dann soll sie eine EU-weite Quellensteuer einführen. Solange die EU ihr Steuersubstrat mit eigenen Massnahmen sichern kann, besteht für die Schweiz keine Notwendigkeit, in Steuersachen Hilfe zu leisten. Die EU und die Schweiz haben im Zusammenhang mit der Zahlsteuerabkommen (Art. 18) vereinbart, dass dieses unter dem Vorbehalt zur Anwendung komme, dass die EU auch mit den USA, Andorra, Liechtenstein, Monaco etc. Regelungen erlasse und durchführe, die dem Zinsbesteuerungsabkommen entsprechen oder gleichwertig seien und diese zum selben Zeitpunkt anwende. Die EU hat mit den USA kein gleichwertiges Abkommen abgeschlossen, weshalb sich weitere Zahlungen an die EU eigentlich erübrigen. Aber auch hier hat unser Bundesrat offensichtlich nicht den Mut, die EU auf die Einhaltung von Verträgen festzunageln.

Steuerwettbewerb

Noch viel weniger Verständnis habe ich für die Einmischung der EU in die Ausgestaltung unseres Steuersystems. Der Steuerwettbewerb fördert die Effizienz der öffentlichen Hand, weil der Steuerwettbewerb die Steuerbelastung tief hält. Der Staat muss

sich infolge beschränkter Mittel auf seine Kernaufgaben und die Umverteilung auf ein Minimum beschränken. Diese für die Steuerzahler positive Wirkung haben auch unsere Regierungen bemerkt, weshalb sie immer neue Gebühren und Abgaben erfinden, die nicht dem Wettbewerb unterstehen. Heute kann der Steuerwettbewerb deshalb nur noch auf einem kleinen Teil des Steuersubstrates erfolgen, vor allem bei den kantonalen Einkommenssteuern für Private und Unternehmen, teils bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern. Dem Steuerwettbewerb sind zudem durch das Steuerharmonisierungsgesetz Schranken gesetzt, auch wenn sich dieses nur auf die formelle Harmonisierung und nicht auf eine materielle Gleichmacherei bezieht. Da der Steuerwettbewerb die Ausgabendisziplin fördert, versucht die politische Linke diesen immer wieder zu unterbinden, indem beispielsweise regelmässig politische Vorstössen auf Bundesebene zur Harmonisierung der materiellen Besteuerung in den Kantonen eingereicht werden. Es ist für Politiker vor allem nach den Wahlen einfacher, Steuern zu erheben und zu erhöhen, als die Ausgaben zu reduzieren oder wenigstens das Ausgabenwachstum zu bremsen. Zum Glück haben wir wenigstens die Steuersätze in der Verfassung verankert. Damit muss jede Steuersatzänderung vor das Volk. Die Mitsprache des Volkes bedeutet nun nicht, dass Steuern problemlos gesenkt werden könnten, denn leider hängen heute zu viele Mitbürgerinnen und Mitbürger am Futtertrog des Staates und viele von ihnen befürchten, dass sie dann nicht mehr im bisherigen Ausmass abzocken könnten. Dies hat das im Jahre 2004 abgelehnte „Steuerpaket 2001“ gezeigt. Zu viele liessen sich von den angedrohten Einnahmenausfällen und Ausgabenkürzungen einschüchtern. Die Unternehmenssteuerreform II wurde zwar im Februar 2008 hauchdünn angenommen, aber auch hier war der Widerstand gross.

Und dieser Widerstand gegen Steuersenkungen dürfte mit der Überalterung unserer Gesellschaft noch zunehmen, weil die ältere Bevölkerung Abstriche im Gesundheitswesen und bei den AHV- und IV-Renten befürchtet. Umso wichtiger bleibt der Steuerwettbewerb für die Sicherung einer tragbaren Fiskalbelastung.

Im internationalen Kontext bedeuten tiefe Steuern Standortvorteile und damit Arbeitsplätze. Letztlich sind Unternehmenssteuern nichts anderes als eine Besteuerung von Arbeitsplätzen. Noch immer haben viele Politiker nicht erkannt, dass der Kampf um Arbeitsplätze zusehends im Steuerbereich stattfindet. Die Unternehmenssteuersätze sind in den 16 untersuchten OECD Ländern zwischen 1993 und 2007 um 11 Prozentpunkte von 38% auf 27% gesenkt worden und weitere Senkungen stehen bevor. Kanada dürfte an die Spitze der G-7 Staaten rücken, aber selbst in den USA haben staatliche Kommissionen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der USA im Steuerbereich analysiert und auch dort werden Pläne geschmiedet. Selbst die Mehrwertsteuer wird als Standortwaffe eingesetzt. Deutschland hat die Mehrwertsteuer unlängst um 3% auf 19% erhöht und dafür die direkten Unternehmenssteuern und die Lohnnebenkosten gesenkt. Davon profitiert die deutsche Exportwirtschaft, die die Mehrwertsteuer nicht bezahlt. Andererseits werden die Schweizer Exportprodukte nach Deutschland um 3% verteuert. Umso fraglicher sind deshalb die Vorwürfe der EU an die Schweiz, mit der ungleichen steuerlichen Behandlung von in- und ausländischen gemischten Holdinggesellschaften würde das Freihandelsabkommen von 1972 verletzt. Dass die Vorwürfe ausgerechnet aus der EU kommen, wo Milliarden unter dem Deckmantel regionaler Wirtschaftsförderung zur Subventionierung ihrer eigenen Exportwirtschaft eingesetzt werden verwundert nicht. Wenn ausländische Steuerpflichtige tatsächlich gleich wie die Schweizer behandelt werden müssten, dann müsste auch die Grenzgängerbesteuerung angepasst werden, insbesondere

aber die Steuerbefreiung von pensionierten EU-Beamten in der Schweiz wieder abgeschafft werden.

Der schleichenden Ausdehnung der EU-Steuerhoheit auf souveräne fremde Staaten wie die Schweiz muss Einhalt geboten werden. Die politischen Druckversuche der sozialistisch regierten Grossmächte Europas gegen kleinere Länder mit effizienteren Regierungen, geringerer Umverteilung und dementsprechend tieferen Steuerbelastungen sind inakzeptabel. Andere Länder haben längst erkannt, worum es letztlich geht. Schon im Sommer 2001 erklärte der amerikanische Finanzminister Paul O. Neill, dass die USA nicht mehr bereit seien, im bisherigen Ausmass bei der OECD Task Force zur Bekämpfung von Steuerparadiesen mitzumachen. Die USA seien gegen eine weltweite Harmonisierung von Steuern, sondern befürworten den Steuerwettbewerb. Führende amerikanische Zeitungen sind der Meinung, die OECD werde von der EU missbraucht, um unter dem Deckmantel der Bekämpfung von Geldwäscherei die Flucht von Kapital aus der EU zu bremsen. Wenn die Steuerlast bis 60% des Einkommens erreiche, müsse man sich nicht wundern, wenn Kapital abgezogen werde. Oder anders ausgedrückt: nur tiefe Steuern verhindern einen Kapitalabfluss.

** Um diesen Weg nach Canossa zu umgehen, versucht die vereinigte Linke mit Hilfe der Bundesverwaltung und professoraler Steurgutachten („Das Modell Zehnder zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs bei den natürlichen Personen: Eine Darstellung und kritische Beurteilung“) uns Steuerzahler auszutricksen. Typische Beispiele sind die Taktik, Steuererhöhungen Jahre zum Voraus im Gesetz zu verankern, wie z.B. die LSVA. Wenn die Gnadenfrist mit tieferen Steuersätzen verstrichen ist, dann regt sich meistens Widerstand, aber dann ist es zu spät. Weitere Beispiele sind die CO2-Abgabe. Der neuste Trick ist die Fristenverlängerung für ursprünglich zeitlich begrenzte Steuern, wie z.B. für die Finanzierung der NEAT. Um die Kostenüberschreitungen zu finanzieren, wird die Dauer der Steuererhebung einfach verlängert. Oder Beitragserhöhungen werden erzwungen, indem beispielsweise Gelder der EO oder der AHV auf die IV übertragen werden, die dann plötzlich im AHV-Fonds oder der EO fehlen. Es ist dann wesentlich leichter, Steuererhöhungen für die AHV oder die EO durchzusetzen als für die IV, von der nur wenige profitieren. Und schliesslich ist auch die Umetikettierung von Steuern zu Gebühren üblich geworden. Gerade diese Tage habe ich die Vernehmlassung zum Gebührenkatalog für die FINMA erhalten. Viele dieser Gebühren haben nichts mit dem Verursacherprinzip zu tun. Es handelt sich schlicht und einfach um neue Steuern.*

Dieses Paper wurde anlässlich des Steuerwettbewerb-Symposiums des Liberalen Instituts am 8. April 2008 in Zürich vorgetragen.