

Schweizer Steuerpolitik und internationale Ordnungspolitik

Eine wirtschaftsethische Perspektive und ihr „realistischer“ Orientierungsgehalt für eine kluge Politik des schweizerischen Finanzplatzes

Prof. Dr. Peter Ulrich

Institut für Wirtschaftsethik, Universität St. Gallen

www.iwe.unisg.ch, peter.ulrich@unisg.ch

Seit Jahren gerät die Schweiz mit ihrer Steuerpolitik immer wieder in die Kritik von EU-Politikern und OECD-Experten. Spätestens seit dem Hearing im US-Senat am 4. März 2009 ist klar, wie ernst es auch den USA mit dem Kampf gegen die Steuerflucht ist. Und nun steht anfangs April 2009 der G20-Gipfel vor der Tür. Höchste Zeit also, vonseiten der Schweiz eine klare, zukunftsfähige Strategie vorzulegen.

Worum geht es? An verschiedenen Fronten – derzeit v.a. der nicht gewährten Amts- bzw. Rechtshilfe bei Steuerhinterziehung, aber beispielsweise auch bei der privilegierten Holding-Besteuerung – wird der Schweiz vorgeworfen, mittels *unfairer Steuerpraktiken* [Abb.1] Kapital bzw. Kapitalerträge aus Ländern anzulocken, denen gemäss dem Domizilprinzip die Steuerhoheit zusteht, und so im Steuersubstrat der betroffenen Länder zu „wildern“. So hat es die OECD schon 1998 in ihrer Dokumentation *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* benannt. Als „schädliche“ und insofern unfaire Formen des internationalen Steuerwettbewerbs werden Praktiken bezeichnet, die „in erster Linie ... auf Fiskalgewinne zu Lasten ausländischer Steueraufkommen abzielen“. Nach den OECD-Grundsätzen darf die Steuerpolitik eines Staates nicht darauf zugeschnitten sein, mit steuerrechtlichen Anreizen die *Abwanderung* steuerpflichtigen Kapitals oder seiner Erträge aus dem Domizilland zu unterstützen, würde dies doch den legitimen Anspruch der betroffenen Staaten auf ihr heimisches Steuersubstrat aushöhlen.

Die Freiheit jedes Bürgers oder Unternehmens zur grenzüberschreitenden Standortverlagerung, also zur *Auswanderung*, ist damit nicht in Frage gestellt [Abb. 2]. Denn es gilt völkerrechtlich das *Wohnsitzprinzip*: Die Steuerhoheit jedes Staates über die in seinem Staatsgebiet Niedergelassenen ist gewährleistet, und dementsprechend die nationale Steuerautonomie. Jedes Land soll selber darüber entscheiden können, welche Regierung und welche Staatsquote es (samt der entsprechenden Steuerlast) will.

Länder, die diesen Grundsätzen systematisch zuwider handeln, bezeichnet die OECD als „Steuerhäfen“. Seit dem Jahr 2000 führt sie eine periodisch angepasste *schwarze Liste nicht-kooperierender Staaten* [Abb. 3]. Die Schweiz, notabene selbst OECD-Mitglied, ist daran wiederholt nur knapp vorbeigeschrammt und jetzt erneut ein heisser Kandidat für diese zweifelhafte Auszeichnung. Und was tut die offizielle Schweiz? Sie hat bis vor wenigen Wochen fast unisono mit Zurückweisung aller Kritik reagiert und die Ausarbeitung einer klugen Vorwärtsstrategie in fahrlässiger Weise verschlafen. Die in gewissen Kreisen vorherrschende (oder gespielte) Entrüstung über die angebliche „Einmischung“ von EU und USA in „schweizerische Angelegenheiten“ ist fehl am Platz – es verhält sich genau umgekehrt: Es ist die Schweizer Steuerpolitik, die sich in illegitimer Weise in die Steuerautonomie „befreundeter“ Staaten einmischt! Das schleckt keine noch so gierige Geiss weg – weder der rechtspositivistische Verweis auf die bestehenden Doppelbesteuerungs- und Zinsbesteuerungsabkommen noch die absurde Forderung, den Status quo des Bankgeheimnisses in seiner bisherigen Form in der Bundesverfassung festzuschreiben – und diese damit geradezu zu „verschmutzen“.

[Abb. 4] Nicht alles was positiv-rechtlich *legal* ist, ist damit im ethischen Sinn auch schon *legitim*. So gibt es in unserem Zusammenhang *kein Menschen- oder Bürgerrecht auf Steuerhinterziehung!* Wäre dies so, so wären Steuern von Spenden nicht mehr zu unterscheiden. Gegenüber den zuständigen (und selbst an den Datenschutz gebundenen!) Steuerbehörden sein gesamtes Einkommen offenzulegen, ist in jedem Rechtsstaat eine ganz normale Bürgerpflicht, welche die schützenswerte Privatsphäre ehrlicher Bürger in keiner Weise tangiert. Deswegen vom „gläsernen Bürger“ zu faseln ist unredlich und auf internationaler Ebene, als Rhetorik zur Protektion von Steuerflüchtlingen jeder Art, nur noch peinlich. Ich kann ja als Lohnempfänger auch nicht dem Steuerkommissär meinen Lohnausweis vorenthalten mit dem Argument, ich wolle kein „gläserner Bürger“ sein....

Worauf beruht die hierzulande bis anhin dominierende, buchstäblich weltfremde (also den Rest der Welt befremdende) Problemeinschätzung? Es lässt sich ein systematischer Denkfehler oder ein *blinder Fleck* [Abb. 5] in der schweizerischen Steuerpolitik gegenüber dem Ausland erkennen: der *Kurzschluss zwischen Interessen- und Ordnungspolitik*. Vermischt werden zwei prinzipiell auseinander zu haltende Ebenen: jene der Vertretung eigener Interessen *im* Wettbewerb und jene der Bestimmung der für alle Wettbewerber geltenden ordnungspolitischen Spielregeln *des* Wettbewerbs. Auf dieser übergeordneten Ebene geht es darum, nach unparteilichen Gesichtspunkten die Voraussetzungen eines *fairen* Wettbewerbs zu sichern. Staaten, die sich geschäftstüchtig als Steuerfluchthäfen anbieten, missachten die Zweistufigkeit des Problems und übernehmen keine angemess-

sene ordnungspolitische Mitverantwortung für faire internationale Wettbewerbsbedingungen.

Eine übergeordnete *Wettbewerbsordnung* als notwendig zu befürworten ist seit langem die politisch-ökonomische Standardsicht von tragfähiger marktwirtschaftlicher Ordnungspolitik – auch und gerade seitens des *neo- und ordoliberalen* Verständnisses. Der Begriff der Wettbewerbsordnung stammt selbst von einem der neoliberalen Vordenker, Walter Eucken [Abb. 6]. Im fairen Wettbewerb soll nichts als die bessere Leistung gewinnen. Walter Eucken schrieb dazu schon 1946 klipp und klar:

„In der Wettbewerbsordnung kann sich der Leistungswettbewerb entwickeln. Schädigungs- und Behinderungswettbewerb fehlt.“

Aus ordoliberaler Sicht ist der Steuerwettbewerb, falls man diesen an sich fragwürdigen Begriff nicht gleich ganz vermeiden mag, nur so weit zu begrüßen, wie er auf die staatlichen Behörden Anreize ausübt, die Leistungen ihres *service public* und der Staatsverwaltung zu steigern. Hingegen liegt ein „Schädigungs- oder Behinderungswettbewerb“ vor, soweit dem ausländischen Kapital schlicht im definierten Sinn unfaire Steuervorteile offeriert werden. Dies *vermindert* die Leistungsfähigkeit der betroffenen Staaten, soweit sie das ihnen entzogene Steueraufkommen nicht einfach den weniger mobilen Steuerpflichtigen auferlegen, was aber zu einem landesinternen Fairnessproblem führt. (Im innerschweizerischen Steuerwettbewerb wird dieses Problem bekanntlich mittels des Finanzausgleichs gelöst. Dieser gleicht nicht-leistungs-basierte Standortnachteile oder standortbedingte Sonderlasten wenigstens teilweise aus.)

Aus dieser Sicht ist die schweizerische Steuerpolitik gegenüber dem Ausland auf *alt-liberalem* Niveau, also im 19. Jahrhundert, stehen geblieben. Man wittert hinter der Kritik von EU und OECD regelmässig nichts als den „Neid“ auf die Stärke unseres Finanzplatzes oder eine wettbewerbsfeindliche eurokratische Regulierungs- und Steuerharmonisierungswut („Steuerkartell“). In Wirklichkeit ist es vor allem die Schweiz, die hier eine wettbewerbsfeindliche Politik betreibt. Ihre Steuerpraktiken müssen zum Teil als eine Form von *Protektionismus* betrachtet werden. Indem unsere Gesetzgebung steuerflüchtigem Kapital „Finanzasyl“ bietet, d.h. es vor dem Zugriff der rechtsstaatlich legitimierten und zuständigen Steuerbehörden ihres Herkunftslandes schützt, gewährt sie dem einheimischen Bankenplatz einen nicht leistungs-basierten Wettbewerbsvorteil. Genau das ist die fragwürdige Funktion der schweizerischen *Unterscheidung zwischen „einfacher Steuerhinterziehung“ und Steuerbetrug* (definiert durch Dokumentenfälschung) [Abb. 7]. Aus ihr wird die Doktrin abgeleitet, im ersten Fall anderen Staaten die

Amts- und Rechtshilfe aufgrund der nicht gegebenen doppelten Strafbarkeit in jeweils beiden Staaten zu verweigern:

„Einem Ersuchen wird nicht entsprochen, wenn Gegenstand des Verfahrens eine Tat ist, die auf eine Verkürzung fiskalischer Abgaben gerichtet erscheint... Jedoch kann einem Ersuchen um Rechtshilfe entsprochen werden, wenn Gegenstand des Verfahrens ein Abgabebetrag ist.“ (Art. 3, Abs. 3, des Schweizerischen Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen)

Kann es verwundern, dass eine solche Steuerpolitik vom Ausland zunehmend als höchst unfair betrachtet wird und jetzt vor dem definitiven Zusammenbruch steht? Es gilt nun sehr rasch eine zukunftsfähige Neuorientierung der schweizerischen Steuerpolitik gegenüber EU und OECD suchen, mit der sie zwar nicht alle, wohl aber ihre legitimen volkswirtschaftlichen Interessen als leistungsfähiger Finanzplatz weiterhin erfolgreich vertreten und ihrem bröckelnden internationalen Ansehen neue Ausstrahlung verleihen kann. Wie könnte diese überfällige Neuorientierung aussehen?

Ein neues „Geschäftsmodell“ für den Finanzplatz Schweiz [Abb. 8]

Ich schlage fünf Grundsätze für eine nachhaltige schweizerische Steuerpolitik vor. Sie setzen voraus, dass die verantwortlichen Behörden die längerfristigen Interessen der *ganzen Volkswirtschaft* ins Zentrum stellen und jeder einseitigen Orientierung an kurzfristigen Interessen einzelner Branchen oder gar Firmen widerstehen.

(1) Die Schweiz hält zwar am Bankgeheimnis als Schutz der legitimen Privatsphäre von Bankkunden fest, definiert aber ab sofort ohne Wenn und Aber, dass der *Missbrauch* des Bankgeheimnisses für Steuerbetrug *und* willentliche Steuerhinterziehung davon nicht mehr gedeckt wird. Diese neue Position wird ausdrücklich als Basis für eine konstruktive Kooperation mit der Staatengemeinschaft kommuniziert.

(2) Die Schweiz hebt als Tatbeweis der neuen Position die fragwürdige rechtstechnische Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung auf und bietet demzufolge nicht nur den USA, sondern auch der EU die *Amtshilfe in allen plausibel begründeten Fällen erheblicher Steuerhinterziehung* an. (Der Versuch, diesen Schritt durch das Angebot einer erweiterten Zahlstellensteuer zu vermeiden, ist wenig chancenreich, da er den Druck auf die Schweiz nur für kurze Zeit abzuschwächen vermöchte.)

(3) [Abb. 9] Die Schweiz bekennt sich generell zu einem leistungsfähigen Finanzplatz, der *ohne Protektionismus und unfaire Wettbewerbsverzerrungen* wettbewerbsfähig sein soll. Neben der Protektion ausländischer Steuerhinterzieher werden auch Steuerprivile-

gien für ausländische Holdinggesellschaften u.ä. aus den schweizerischen Steuergesetzen eliminiert. Diese Massnahmen werden gegenüber OECD, EU und USA samt verbindlichen Fristen für ihre Umsetzung kommuniziert.

(4) Die Schweiz anerkennt als weltgrösster Offshore-Finanzplatz ihre *ordnungspolitische Mitverantwortung* für faire internationale Steuerverhältnisse. Statt wie bisher nur defensiv im „autonomen Nachvollzug“ zu reagieren, engagiert sie sich aktiv in kooperativen Bemühungen um *weltweite* Standards und Spielregeln der Finanzmarktaufsicht und des Steuerwettbewerbs.

(5) Auf dieser Basis – und erst dann – kann die Schweiz *Reziprozität* verlangen. Sie braucht sich, gerade angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung ihres Finanzplatzes, keine einseitigen Schritte ohne die gleichzeitige Einbindung aller konkurrierenden Finanzplätze zumuten zu lassen. Daraus ergeben sich voraussichtlich die nötigen Übergangsfristen, um den Finanzplatz für die Zeit nach dem anrücklich gewordenen „Steuerhinterziehungsgeheimnis“ fit zu machen.

Letztlich steht – weit über volkswirtschaftlichen Interessen hinaus – auch unser *nationales Selbstverständnis, unsere Identität* in Frage [Abb. 10]: Nehmen wir es hin, in Zukunft noch mehr als bisher dem Stereotyp internationaler „Rosinenpicker“ nachzuleben und uns auf schwarzen Listen in Gesellschaft von „Bananenrepubliken“ oder „Schurkenstaaten“ wiederzufinden? Oder ist es unserem Land mit seiner humanistischen, humanitären und friedensfördernden Tradition auch in Zukunft ein Anliegen, weltweit geschätztes, solidarisches Mitglied der Völkergemeinschaft zu sein? Wir werden uns sehr bald entscheiden müssen, und ich hoffe wir tun es im Sinne von Altbundesrat Joseph Deiss, der die wohl richtige Wahl wie folgt auf den Punkt gebracht hat:

„Die Schweiz ist nicht nur ein Bruttosozialprodukt. Sie ist ein Land, dessen Zusammenhalt auf gemeinsamen Werten gründet.“ (Tages-Anzeiger, 29.12.2003)