

## **Weshalb der Steuersenkungswettlauf nur den Reichen dieser Welt nützt – Referat von André Rothenbühler am 4. Inseltag der CSP Schweiz vom 10. März 2007**

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich möchte Ihnen für die Einladung an Ihren Inseltag herzlich danken. Die Aktion Finanzplatz Schweiz ist eine Nichtregierungsorganisation, die seit bald 30 Jahren das Geschehen auf dem Finanzplatz Schweiz kritisch verfolgt. Wir setzen uns für ein internationales Finanzsystem ein, das nicht auf Kosten der Entwicklungsländer geht und ihnen nicht die dringend benötigten Mittel für die Bekämpfung von Armut und Hunger entzieht.

Den Ländern des Südens entgehen durch die Kapital- und Steuerflucht von Privatpersonen sowie durch tiefere Unternehmenssteuern jährlich schätzungsweise rund 50 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen. Hinzu kommen jährlich schätzungsweise 20 bis 30 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen, welche die Länder des Südens durch missbräuchliche Verrechnungspreise multinationaler Konzerne verlieren. Zusammen sind das also mindestens 70 bis 80 Milliarden Dollar jährlich. Das entspricht etwa drei Viertel der gesamten staatliche Entwicklungshilfe aller Industriestaaten.

Weltweit entgehen den Staaten durch Kapital- und Steuerflucht von Privatpersonen 255 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen, wie das Netzwerk Steuergerechtigkeit schätzt. Welche Rolle spielt die Schweiz in diesem Kontext? Die Schweiz zählt zu den weltweit führenden Finanzplätzen in der privaten Vermögensverwaltung und die Schweizer Grossbank UBS ist die Nummer 1 in diesem Geschäft. 2005 hat unser Land ausländische Vermögen von privaten und institutionellen Kunden von mindestens 3'400 Milliarden Franken verwaltet. Auch viele ausländische Unternehmen nutzen die Vorteile des Finanzplatzes Schweiz und haben hier eine Holding- oder Domizilgesellschaft angesiedelt.

Die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz beruht zum Einen sicher auf dem grossen Know-how und dem guten Ruf seiner Banken. Zum Anderen profitiert die Schweiz aber auch vom im internationalen Vergleich immer noch niedrigen Steuerniveau sowie von den Steuerprivilegien für ausländische Unternehmen und reiche ausländische Privatpersonen. Zudem kritisieren Schweizer Nichtregierungsorganisationen schon seit geraumer Zeit die im internationalen Vergleich fast einmalige Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung in unserem Land. Da die Steuerhinterziehung in der Schweiz kein Delikt nach Strafgesetzbuch ist, leistet die Schweiz in Fällen von Steuerhinterziehung keine Rechtshilfe. Dadurch sind den Schweizer Behörden bei ausländischen Rechtshilfeersuchen vielfach die Hände gebunden. Die Schweiz leistet auf diese Weise Beihilfe zur

internationalen Steuerhinterziehung, und das auch auf Kosten der Entwicklungsländer.

Ein Grossteil des weltweit grenzüberschreitend angelegten Vermögens befindet sich in cirka 70 Steueroasen, wie das internationale Netzwerk Steuergerechtigkeit festgestellt hat. Zu diesen Steueroasen zählen neben den Inseln in der Karibik oder im Ärmelkanal auch Staaten wie die Schweiz, Luxemburg oder die Niederlande. Die offizielle Schweiz hört es nicht gern, wenn unser Land als Steueroase bezeichnet wird. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) definiert Steueroasen

- als Gebiete, in denen Ausländer für ihre Geschäfte geringe oder gar keine Steuern zahlen; dabei denke ich an die Pauschalbesteuerung für reiche Ausländer in der Schweiz
- als Gebiete, in denen Unternehmen im Besitz von Ausländern keiner Geschäftstätigkeit in dem betreffenden Staat oder Gebiet nachgehen brauchen; dabei denke ich an die Tausenden von Holding- und Domizilgesellschaften, die zum Teil reine Briefkastenfirmen sind.
- als Gebiete, in denen es keinen funktionierenden Informationsaustausch über Steuerangelegenheiten mit anderen Staaten gibt; die Schweiz hat sich geweigert, den in der EU eingeführten Informationsaustausch über Zinszahlungen zu übernehmen.
- als Gebiete, in denen den dort aktiven juristischen und natürlichen Personen möglichst intransparente Bedingungen geboten werden. Die Schweiz weigert sich, wie gesagt, das Bankgeheimnis bei Verdacht auf Steuerhinterziehung aufzuheben. Unser Land hat aber im Bereich der Sorgfaltspflicht der Banken und der Geldwäschereibekämpfung gute und wirksame Regelungen eingeführt.

Wir sehen also, dass der Begriff „Steueroase“ aufgrund dieser Definition für die Schweiz überwiegend zutrifft. Die Steueroasen haben massgeblichen Anteil am weltweit schädlichen Steuerwettbewerb. Sie animieren vermögende Privatpersonen und Unternehmen zur Steuerflucht. Multinationale Konzerne können ihre Handels- und Investitionstätigkeit über Tochtergesellschaften in Steueroasen so organisieren, dass sie gegenüber der heimischen Konkurrenz, insbesondere kleineren und weniger mobilen Firmen, klar im Vorteil sind.

Offshorezentren dienen auch als Kanäle für den raschen Kapitaltransfer zwischen einzelnen Volkswirtschaften, was sich höchst destabilisierend auf die Finanzmärkte auswirken kann. Zudem führt die fehlende Transparenz in vielen Steueroasen dazu, dass sie zum beliebten Zufluchtsort für kriminelle Gelder und für die Geldwäsche werden. Nach wie vor landen auch auf Schweizer Konten immer wieder dubiose Gelder.

Seit einigen Jahren ist weltweit und besonders in Europa – vor allem im Bereich der Unternehmenssteuern - ein ungebremsster Steuerwettbewerb im Gang. In der Folge ist im Durchschnitt aller OECD-Staaten die Unternehmenssteuerbelastung von rund 34 % im Jahr 2000 auf 28 % im Jahr 2006 stark gesunken. Für die Schweiz wird stellvertretend der Satz für die Stadt Zürich angegeben, der von rund 25 auf 21 % zurückgegangen ist. In anderen Kantonen und Gemeinden liegt die Unternehmenssteuerbelastung zum Teil noch deutlich tiefer. Beispiel Zug mit 16 %. Die Schweiz liegt damit klar unter dem OECD-Durchschnitt. Sie spielt in derselben Liga wie die Niedrigsteuerländer der EU, wie Irland und die neuen osteuropäischen EU-Mitglieder.

Tatsächlich ist aber die effektive Steuerbelastung in der Schweiz und anderen Ländern aufgrund von Steuertricks und unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen noch weitaus geringer. So weist zum Beispiel das neue EU-Mitglied Malta offiziell einen Unternehmenssteuersatz von 35 Prozent aus. Ihr Trick: Sie erlassen ausländischen Aktionären rund 31 Prozent nachträglich zurück; was bleibt, ist ein minimaler Steuersatz von 4 %. Beispiel Belgien: Dort dürfen Unternehmer einen fiktiven Zinsabzug auf das Eigenkapital vornehmen und somit die Steuerbasis kräftig reduzieren. Auf diese Weise kann die Steuerlast von 34 auf rund 4 Prozent gesenkt werden.

Die Schweiz kennt, wie Sie wissen, auch einige Sonderregelungen. Darunter fallen das Holdingprivileg (weitgehende Steuerbefreiung auf kantonaler und kommunaler Ebene), die bis auf 10 Jahre befristete Steuerbefreiung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene für ausländische Unternehmen aufgrund der Lex Bonny oder die Pauschalbesteuerung für reiche Ausländer, die in der Schweiz keiner Geschäftstätigkeit nachgehen. Auch die Einführung degressiver Steuern kann in gewissem Sinn als Sonderregelung zugunsten von Personen mit hohem Einkommen betrachtet werden.

EU-Mitgliedsstaaten wie Frankreich oder Deutschland stossen sich schon lange an den Steuerpraktiken der Schweiz, welche ihnen Steuersubstrat entzieht. Es ist anzunehmen, dass insbesondere Frankreich nun verstärkt Druck auf die EU-Kommission ausgeübt hat, damit sie von den Kantonen die Änderung ihrer Steuerregime für Holdings und Domizilgesellschaften verlangt. Diese würden im Gegensatz zu einem fairen Steuerwettbewerb stehen, heisst es dazu aus Brüssel. Das ist mit Blick auf die immer noch bestehenden Steuerpraktiken in einigen EU-Staaten eine etwas fadenscheinige Argumentation. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die EU einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung eingeführt hat. Danach sind Vorteile, welche einseitig nur Gebietsfremden oder für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt werden, nicht mehr wünschenswert. In der Folge hat die EU-Kommission Malta, Luxemburg

und Belgien dazu verpflichtet, ihre Steuerregime zugunsten internationaler Konzerne bis 2010 aufzuheben.

Der steuerbedingte Umzug des französischen Rockmusikers Johnny Hallyday nach Gstaad hat die Franzosen zusätzlich gegen die Schweiz aufgebracht und hierzulande eine lebhafte Diskussion über das Für und Wider der Pauschalbesteuerung für reiche Ausländer ausgelöst. Natürlich locken auch andere Staaten reiche Privatpersonen mit Steuervorteilen. Wenn das die Franzosen nicht tun, ist das nicht das Problem der Schweiz oder anderer Staaten, könnte man meinen, doch diese Haltung ignoriert die Konsequenzen eines schädlichen und unfairen Steuerwettbewerbs.

Natürlich ist es kein Zufall, dass vor allem Hochsteuerländer wie Frankreich gegen andere Staaten mobil machen, denn sie leiden am meisten unter dem Steuersenkungswettlauf. Von 1997 bis 2005 haben zwischen 24 und 32 Milliarden Euro an steuerbaren Vermögenswerten Frankreich verlassen. Es wäre aber falsch, die Kritik des Auslands an der Schweizer Steuerpolitik nur im Kontext miteinander konkurrierender Finanz- und Steuerstandorte zu sehen. Vielmehr muss gefragt werden, wer die Profiteure des internationalen Steuersenkungswettlaufs sind und was die möglichen Folgen dieser Entwicklung sind.

Wir leben heute in einer Welt, wo das Kapital nahezu ungehindert und dank modernster Technik blitzschnell von einem Kontinent zum andern verschoben werden kann. Davon profitieren vor allem die mobilen internationalen Konzerne und reichen Individuen, tatkräftig unterstützt von einer florierenden Steueroptimierungsindustrie. Sie können sich aussuchen, wo überall in der Welt und auf welche Weise sie ihr Einkommen und Vermögen möglichst gewinnbringend und steuergünstig anlegen. Bevorzugte Destinationen sind die rund 70 Steueroasen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass heute weltweit ein harter Konkurrenzkampf zwischen Staaten und Regionen tobt. Die Schweiz mischt hier kräftig mit. So fordert die FDP-Basis die Abschaffung der Bundessteuer und der St. Galler Bankier Konrad Hummler will, dass kleinere Kantone den Unternehmen die Ertragssteuer ganz erlassen.

Dennoch sind die Steuereinnahmen 2005 - trotz gesunkener Steuersätze - in vielen Ländern der OECD gemessen am Bruttoinlandprodukt gestiegen. Auch die Schweiz verzeichnete eine leichte Zunahme. Der Grund ist die gute Konjunktur. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Steuersenkungen, geschweige denn die Abschaffung bestimmter Steuern, mit zum Teil hohen Einnahmehausfällen für den Staat verbunden sind. Ob und wie weit diese Ausfälle kompensiert werden können, hängt davon ab, ob die neuen steuerlichen

Anreize – wie erhofft – neue Unternehmen und reiche Privatpersonen anlocken und zusätzliche Wachstumsimpulse auslösen.

Viele Regionen geraten aber auch in Zugzwang, Steuererleichterungen zu gewähren, um die Abwanderung von Unternehmen und reichen Individuen zu verhindern. Neuestes Beispiel ist der Kanton Thurgau: Unter anderem will er die Auszahlung der zweiten Säule steuerlich attraktiver machen: Wer sich heute bei der Pension sein Vermögen von zum Beispiel fünf Mio. Fr. aus der zweiten Säule auszahlen lässt, muss im Kanton Thurgau 1,1 Mio. Fr. Steuern entrichten. Im Nachbarkanton Schaffhausen sind es bloss 150'000 Fr. Die Folge sei, dass gute Steuerzahler heute kurz vor der Pensionierung abwandern würden, argumentiert die Thurgauer Regierung und schlägt als Gegenmassnahme vor, dass künftig Verheiratete nurmehr 2 Prozent der ausbezahlten Kapitalleistungen bezahlen und Alleinstehende 2,4 Prozent. 2,4 Prozent von fünf Millionen wären noch 120'000 Fr., also weniger als im Kanton Schaffhausen.

Dieses Beispiel zeigt, dass Wachstumsprognosen im Zusammenhang mit Steuerreformen – nebst allen anderen Einflussfaktoren - immer Gefahr laufen, durch das sich ständig verändernde steuerliche Umfeld zunichte gemacht zu werden. Wenn nämlich ein Kanton seine Steuern senkt, so ist es nur eine Frage der Zeit, bis andere Kantone mit noch vorteilhafteren Steuerkonditionen nachziehen. Das derzeit in der Schweiz zu beobachtende Rennen unter den Kantonen bewirkt, dass die Steuervorteile der einzelnen Kantone nach und nach verpuffen. Das gleiche findet auch im internationalen Massstab statt. Wenn in der Folge die optimistischen Wachstumsprognosen nicht eintreffen, können die Staaten ihre Einnahmehausfälle nicht kompensieren. Sie müssen dann ihre Leistungen kürzen oder ihre Steuern und Gebühren erhöhen. Die Leidtragenden sind primär die weniger mobilen mittleren und unteren Einkommensschichten und die standortgebundenen kleineren Unternehmen.

Derzeit ist eine Verlagerung von den Kapital- zu den Konsumsteuern zu beobachten. So ist in Deutschland die Mehrwertsteuer anfang dieses Jahres von 16 auf 19 Prozent gestiegen. Bekanntlich trifft diese Massnahme einkommensschwächere Familien am stärksten. Der von Bundesrat Merz befürwortete Einheitssatz für die Mehrwertsteuer in der Schweiz würde die tieferen Einkommen ebenfalls stärker belasten. Die FDP-Basis will gar die direkte Bundessteuer ganz durch indirekte Abgaben ersetzen. Dies hätte eine Verdoppelung der unsozialen Mehrwertsteuer zur Folge. Wer solche Forderungen stellt, verhält sich klar unsolidarisch mit den Schwachen und Armen in unserem Land.

Ich hoffe, es ist klar geworden, wem der internationale Steuerwettbewerb vor allem nützt,

den mobilen reichen Privatpersonen und multinationalen Unternehmen. Sie haben das Primat der Politik über die Wirtschaft teilweise ausgehebelt mit der Folge, dass der Graben zwischen Arm und Reich grösser wird.

Was kann getan werden, um dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten? Grundsätzlich bin ich nicht für eine materielle Steuerharmonisierung oder dann höchstens eine begrenzte. Der Wettbewerb soll auch im Steuerbereich möglich sein; es sollte aber ein fairer Steuerwettbewerb sein. Was damit gemeint ist, erläutert Matthias Glasmeyer in seiner neuen am Institut für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen geschriebenen Dissertation.

Gemäss Glasmeyer beruht der faire Steuerwettbewerb auf dem Leistungsprinzip; das heisst der Steuerwettbewerb beruht im Prinzip auf einer Leistung des Staates und einer Gegenleistung der Personen, welche von der Leistung des Staates profitieren. Es gilt aber nicht das reine individuell einforderbare Preis-Leistungs-Prinzip, da Steuern nicht als Marktpreis für die Staatsleistung gelten können. Vielmehr sind gemäss der nationalen Steuergesetzgebung Steuern zu entrichten – und zwar nicht als Preis für konkrete staatliche Leistungen, sondern als staatsbürgerliche Pflicht, die dem einzelnen Bürger als Teil der Staatsgesellschaft erwächst. Daraus ergibt sich das Recht jedes Bürgers, gleichermassen an den Schutz- und Sozialleistungen des Staates teilzunehmen. Steuern sind also nicht primär als Leistung für die Gegenleistung des Staates zu begreifen, sondern als Ausdruck der Zugehörigkeit und der grundsätzlichen Zustimmung zur Notwendigkeit des Staates – kurz gesagt: Steuern zu zahlen ist Staatsbürgerpflicht.

Wenn also eine Privatperson ihr Einkommen nicht dort korrekt versteuert, wo es erzielt worden ist, dann entzieht sie sich dieser Staatsbürgerpflicht. Die individuelle Steuerpflicht wird auch angegriffen, sobald individuelle Steuerverträge geschlossen werden, Beispiel Pauschalbesteuerung. Solche Einzelverträge zwischen Bürger und Staat widersprechen laut Glasmeyer den Prinzipien der Steuergerechtigkeit und schädigen die soziale Integration.

Auch Unternehmen sollen ihre Gewinne dort versteuern, wo sie erwirtschaftet wurden. Dabei geht es nicht nur um die legale, sondern auch moralische Pflicht eines Unternehmens, das von den Leistungen eines Staates profitiert, diesem Staat auch den ihm gebührenden Anteil an den Steuern zuzugestehen.

Ein fairer Steuerwettbewerb muss gemäss Glasmeyer auf Regeln basieren, die für alle Wettbewerbsteilnehmer gleichermassen gelten. Die Verteilung der Steuerlast soll gerecht gestaltet werden, so dass jeder Bürger – und jedes Unternehmen – einen gerechten Anteil zahlt. Demnach verstossen jegliche Formen von Steuerprivilegien, sei es für Private oder

Unternehmen, gegen die Prinzipien eines fairen Steuerwettbewerbs. Dazu gehört auch die von der EU kritisierte Vorzugsbehandlung von Holdings und anderen Gesellschaften.

Einige wichtige Forderungen von Nichtregierungsorganisationen für eine alternative und solidarische Steuer- und Finanzpolitik in der Schweiz sind:

- die Aufhebung der juristischen Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung
- kein Ersatz der direkten Steuern durch indirekte Steuern
- keine regressiven Steuern
- die steuerliche Gleichbehandlung von Schweizern und Ausländern; damit verbunden ist die Abschaffung des sogenannten „ring fencing“; das ist die unfaire Politik eines Staates, Ausländern Steuervorteile einzuräumen und gleichzeitig sein nationales Steueraufkommen abzuschotten, indem er dieselben Vorteile Inländern nicht gewährt.
- die Meldepflicht für Einkommen von Nichtansässigen an die jeweils zuständigen Finanzämter im Rahmen eines automatischen Informationsaustauschs, wie er in der EU bereits praktiziert wird.
- die Abschaffung spezieller Steuerregime für Holdings und andere Gesellschaften
- die Besteuerung der Kapitalgewinne von Unternehmen
- eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung, was der für Steuerfragen zuständige EU-Kommissar in der EU anstrebt.

Komplex ist die Frage, wie die im Ausland erzielten Einnahmen bei der Steuerbemessung zu berücksichtigen sind. Oder anders gefragt: Wie kann eine faire Aufteilung des Steueraufkommens aus gemeinsamen Bemessungsgrundlagen zwischen beteiligten Ländern gewährleistet werden? Hier ist ein geordnetes Miteinander auf internationaler Ebene nötig. Hier braucht es Koordinations- und Harmonisierungsmechanismen.

Bei multinationalen Unternehmen besteht die Schwierigkeit, wie der Gewinn als Steuerbemessungsgrundlage den verschiedenen Unternehmensstandorten zuzuordnen ist. Oft machen es die komplexen internen wirtschaftlichen Verflechtungen schwer zu sehen, wo die tatsächliche Quelle des Gewinns ist. Darum ist es schwierig, eine faire Teilhabe aller beteiligten Staaten an internationalem Unternehmenseinkommen zu sichern. Die Konzerne haben es in der Hand, ihre Gewinne dort anfallen zu lassen, wo die Steuern niedrig sind. Wie kann dieses Problem gelöst werden? Nötig sind gemeinsame internationale Prinzipien der Gewinnermittlung. So könnten sich die Staaten auf gemeinsame Steuerprinzipien und Buchführungspflichten einigen, sodass Gewinne und Verluste eindeutig den jeweiligen Standorten zugeordnet werden können. Alternativ könnte der Konzerngewinn am Hauptsitz

ermittelt und über einen einheitlichen Aufteilungsschlüssel den Standorten zugeordnet werden.

Bei natürlichen Personen könnten international gleich hohe Quellensteuersätze zur Anwendung kommen. Diese sichern einen fairen Anteil des Quellenlandes am Inlandseinkommen von Ausländern. Dabei wären die im Ausland bezahlten Steuern zu berücksichtigen.

Zur Diskussion stehen auch neue internationale Steuern als Antwort auf die Globalisierung der Wirtschaft ein. Ein Beispiel ist die weiterentwickelte sogenannte Tobin-Steuer. Dabei handelt es sich um eine Steuer auf spekulativen Devisentransaktionen. Das heisst sowohl beim Kauf als auch beim Verkauf von Devisen wären diese zu einem bestimmten Steuersatz zu besteuern. Die Höhe des Steuersatzes wäre vom Ausmass der Währungsschwankungen abhängig. Frankreich und Belgien haben die Tobin-Steuer im Grundsatz bereits angenommen. Sie tritt in Kraft, wenn alle Länder der Eurozone einer solchen Steuer zustimmen.

Des weiteren wollen elf Länder dem Beispiel Frankreichs folgen und eine Steuer auf Flugtickets einführen, um mehr Geld für die Bekämpfung von Krankheiten wie Aids, Tuberkulose und Malaria in armen Ländern zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat will von solchen Steuern bislang aber nichts wissen.

Die Schweiz ist auch sonst nicht bereit, einen Beitrag zur Eindämmung des schädlichen internationalen Steuersenkungswettlaufs zu leisten. Dafür bräuchte es nicht nur Massnahmen auf nationaler Ebene, sondern auch internationale Regelungen. Es ist aber eine Tatsache, dass die internationale Staatengemeinschaft und einzelne Staaten wie die USA ihren Druck auf die Steueroasen und ihre schädlichen Steuerpraktiken verstärken. Ein aktuelles Beispiel sind die Sanktionsdrohungen der EU-Kommission im Steuerstreit mit der EU. Dies sei ein schlechter Stil, monieren Bundesrat März und Bundesrätin Calmy-Rey. Das ist wenig selbstkritisch, solange die Schweiz an ihren zweifelhaften Steuerpraktiken festhält und auf diese Weise nicht nur ihren Nachbarstaaten, sondern auch den Entwicklungsländern Milliardensummen entzieht. Unter echten Freunden verhält man sich solidarisch und das tut die Schweiz im Moment in Steuersachen nicht.

Aktion Finanzplatz Schweiz, Basel