



Universität St.Gallen

Das ökonomische Einmaleins des Bankgeheimnisses

Manfred Gärtner

July 2009 Discussion Paper no. 2009-16

Editor:

Martina Flockerzi
University of St. Gallen
Department of Economics
Varnbühlstrasse 19
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35
Email vwaabtass@unisg.ch

Publisher:

Department of Economics
University of St. Gallen
Varnbühlstrasse 19
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 23 25
Fax +41 71 224 31 35

Electronic Publication:

<http://www.vwa.unisg.ch>

Das ökonomische Einmaleins des Bankgeheimnisses

Manfred Gärtner

Author's address:

Manfred Gärtner
Institute of Economics, University of St. Gallen
Bodanstr. 1
CH-9000 St. Gallen
Phone +41 71 224 2307
Fax +41 71 224 2874
E-Mail manfred.gaertner@unisg.ch
Website <http://www.fgn.unisg.ch>

Abstract

Im Zentrum der Arbeit steht der Versuch, anhand von einfachen Rechenbeispielen Transparenz in die Frage der steuerlichen Auswirkungen des Bankgeheimnisses auf die internationale Staatengemeinschaft zu bringen. Diese stilisierten Beispiele können leicht verfeinert werden, um die Kalküle von Steuerpflichtigen und deren Optionen realitätsnäher abzubilden und um neueren Entwicklungen gerecht zu werden. Sie liefern auch eine brauchbare Basis für erste Quantifizierungsversuche. In einem zweiten Schritt werden die sich aus diesen steuerlichen Konsequenzen ergebenden volkswirtschaftlichen und wohlfahrtsökonomischen Auswirkungen für die Schweiz und das Ausland diskutiert. Den Abschluss bildet ein mit Zahlen unterlegter Hinweis darauf, dass das Bankgeheimnis auch kaum zur Kenntnis genommene Auswirkungen innerhalb der Schweiz hat, die den verteilungspolitischen Intentionen vieler kantonaler Steuertarife zuwiderlaufen.

Keywords

Bankgeheimnis, Verrechnungssteuer, Preisinsel, Steueroasen, Steuerwettbewerb, Zinsinsel.

JEL Classification

D3, H26, O52.

Die verbalen Entgleisungen und Entrüstungen der letzten Monate erschweren den Blick auf die volkswirtschaftliche Bedeutung des Bankgeheimnisses. Eine objektive Analyse der materiellen Betroffenheit der involvierten Parteien ist aber unverzichtbare Voraussetzung für Fortschritte in diesem schon lange schwelenden und sich nun verschärfenden Konflikt zwischen der Schweiz und der internationalen Gemeinschaft. Dieser Beitrag untersucht drei Themenbereiche. Den Einstieg bildet eine Diskussion der Auswirkungen des Bankgeheimnisses auf Entscheidungen internationaler Anleger. Es folgt ein Blick auf die volkswirtschaftlichen Konsequenzen des Bankgeheimnisses im In- und Ausland. Ein letzter Teil thematisiert die selten beachteten Implikationen von Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer für im Inland domizilierte Anleger.

1. Optionen internationaler Anleger: Zahlenspiele

Der gut verdienende Monsieur Wilhelm Windsor, ein EU-Bürger, besitze ein Vermögen von umgerechnet 1 Million Franken. Angelegt in Staatsanleihen oder Aktien mit einer Rendite von 6% verdient er damit im Jahr 60 000 Franken. Bei einem EU-Grenzsteuersatz von, sagen wir, 50 Prozent bleiben ihm Nettokapitaleinkünfte von 30 000 Franken. Die übrigen 30 000 Franken stehen dem Staat zu. Ob er sein Vermögen von einer heimatlichen Bank oder in der Schweiz verwalten lässt, ist bei korrekter Deklaration seines Einkommens unerheblich.

1.1. Verrechnungssteuerpflichtige Anlage in der Schweiz

Vertraut er aber sein Vermögen einer Bank in der Schweiz an und vergisst die Deklaration, verändert sich die finanziellen Anreize. Zwar kommen seine Kapitaleinkommen auch in diesem Fall nicht ungeschoren davon, da die Bank hiervon 35% Verrechnungssteuer an die helvetischen Steuerbehörden abführt. Aber Monsieur WW würde nun schon bei einem Zinssatz von rund $30\,000 / (1\,000\,000 \times 0,65) \approx 4,6\%$ das gleiche Nettokapitaleinkommen erzielen, wie bei einer Kapitalanlage zu Hause. Den entstandenen Zinsspielraum von $6\% - 4,6\% = 1,4\%$ teilen sich die Schweizer Bank und WW. Konkurrieren viele Banken intensiv um die Verwaltung seines Vermögens, wird WW eine Rendite nahe bei 6% erhalten. Verfügt die Schweizer Bank dagegen über Marktmacht, wird WW nur wenig mehr als 4,6% bekommen. Treffen sich Bank und WW in der Mitte des Zinsspielraums bei 5,3% profitieren von den in der EU hinterzogenen Steuern von 30 000 Franken die Bank durch um $0,7 \times 1\,000\,000 = 7\,000$ Franken tiefere Kapitalkosten, WW mit 4 450 Franken, weil sein Nettokapitaleinkommen nun auf $0,053(1 - 0,35)1\,000\,000 = 34\,450$ Franken steigt, und schliesslich der Schweizer Staat,

der sich über ein zusätzliches Steueraufkommen in Höhe von $0,35 \times 0,053 \times 1\,000\,000 = 18\,550$ Franken freut.

1.2. Verrechnungssteuerfreie Anlage in der Schweiz

Verrechnungssteuer fällt nur bei inländischen Vermögenserträgen an. Erwirbt Monsieur WW verrechnungssteuerfreie Titel wie ausländische Obligationen oder Aktien, würde ihm bereits die halbe Rendite von 3% reichen, um in der Schweiz das zu Hause erreichbare Nettokapitaleinkommen von 30 000 Franken zu erzielen. Teilen sich Bank und WW wiederum diesen Spielraum bei einer Rendite von 4,5%, steigert WW sein Nettokapitaleinkommen von 30 000 auf 45 000 Franken und die Bank spart Kapitalkosten von 15 000 Franken.

1.3. Neuere Entwicklungen

Die Realität kennt viele Abweichungen vom diesen Berechnungen zugrunde liegenden Basisszenario. Ein Beispiel ist das seit dem 1. Juli 2005 in Kraft stehende Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Union.

Das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU verpflichtet die Schweiz, von EU-Steuerpflichtigen mit Vermögen in der Schweiz einen bis 2011 auf 35% ansteigenden Steuerrückbehalt auf Zinserträge zu erheben. Hiervon gehen 75% an die Heimatländer und 25% bleiben der Schweiz.

Wichtig ist, dass der Steuerrückbehalt nur bei (wenn auch breit gefassten) Zinserträgen anfällt und auch nur bei nichtschweizerischen Emittenten. Dies hat zur Folge, dass sich bei Anlagen, welche der Verrechnungssteuer unterliegen und bei Anlagen im Ausland, die keine Zinserträge abwerfen, im Vergleich zu den oben angestellten Rechnungen nichts ändert.

Aus der Sicht ausländischer Anleger sind zinstragende Papiere ausländischer Emittenten ab 2011 verrechnungssteuerpflichtigen inländischen Anlagen gleichgestellt. Vergisst Monsieur WW die Deklaration, erfolgt ein Steuerabzug von 35%, der unter seinem heimischen Grenzsteuersatz von 50% liegt. Den hieraus entstehenden Zinsspielraum von 1,4% können sich wiederum Bank und WW in Form von um 7000 Franken tieferen Kapitalkosten und um 3 450 Franken höheren Nettokapitaleinkommen teilen. Wieder fällt, unter nun anderem Namen, ein Steuerrückbehalt in Höhe von 18 550 Franken an, von dem die Schweiz 4 637,50 Franken behält und 13 912,50 Franken an das Heimatland von Monsieur WW überweist. Dies ist zwar für die EU eine Verbesserung gegenüber dem früheren Zustand, muss aber vor dem Hintergrund relativiert werden, dass das EU-Land bei korrekter Deklaration 30 000 Franken an Steuern eingenommen hätte.

Die deutsche Abgeltungssteuer. Viele kleinere europäische Länder kennen schon seit einer Reihe von Jahren eine der schweizerischen Verrechnungssteuer ähnliche, an der Quelle erhobene Abgeltungssteuer. Nationale Ausgestaltungen und Steuersätze sind unterschiedlich. In Deutschland, das am 1. Januar 2009 nachzog, liegt der Abgeltungssteuersatz inklusive Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer nahe 28%. Die Auswirkung der Abgeltungssteuer im Vergleich zum eingangs beschriebenen Basisszenario sind wiederum fallabhängig:

Möchte der Anleger sein Vermögen in Finanzprodukten anlegen, die in der Schweiz verrechnungssteuerpflichtig sind, so wird er dies nun besser über seine deutsche Bank tun, da er dann Steuern im Umfang von $35 - 28 = 7$ Prozentpunkten spart. Das Bankgeheimnis greift dann nicht mehr.

Es greift aber weiterhin bei Finanzinstrumenten, die nicht der Verrechnungssteuer unterliegen. Unterstellen wir wieder eine jährliche Rendite von 6%, wirft WWs Million bei einer Anlage über eine deutsche Bank brutto 60 000 Franken pro Jahr ab, von denen ihm bei einem Abgeltungssteuersatz von 28 Prozent Nettokapitaleinkünfte von 43 200 Franken bleiben und 16 800 Franken an das deutsche Finanzamt gehen. Vertraut er seine Million stattdessen einer in der Schweiz operierenden Bank an, erreicht er dieses Nettokapitaleinkommen bereits bei einer Rendite von 4,32%. Teilen sich Schweizer Bank und WW wiederum diesen Spielraum, indem eine Rendite von 5,16% gutgeschrieben wird, erzielt er eine Steigerung seines Nettokapitaleinkommens von 43 200 auf 51 600 Franken, und die Bank spart Kapitalkosten in der Höhe von 6 800 Franken. Dem deutschen Fiskus entgehen nun "nur noch" 16 800 Franken.

Grundsätzlich reduziert somit die deutsche Abgeltungssteuer den Anreiz zur Steuerhinterziehung, sie eliminiert ihn aber wohl nur in eher seltenen Fällen. Ausserdem ist sie nur eine zweitbeste Lösung, da sie zur Eindämmung der vom Bankgeheimnis ermöglichten Steuerhinterziehung suboptimal tiefe Steuersätze festlegt. Ähnliches gilt, wie oben dargelegt, für das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU. Letztlich stellt nur ein weitgehender grenzüberschreitender Informationsaustausch hinreichend sicher, dass ausländische Staaten die ihnen zustehenden Steuern auf Vermögen und Vermögenseinkünfte wirklich erhalten. Selbstverständlich stünde es der Schweiz frei, das Bankgeheimnis gegenüber ihren Steuerpflichtigen beizubehalten, da dies ohne Konsequenz für andere Länder ist. Diese Rechenexempel für eine fiktive Einzelperson illustrieren das Grundproblem. Aber wie sieht dies in der Realität und gesamtwirtschaftlich aus?

1.4. Um welche Summen geht es?

Genaueres weiss hier niemand, da sich viele der in diesem Kontext relevanten Transaktionen hinter dem Bankgeheimnis verbergen. Dass es aber nicht um die Portokasse geht, zeigen einfache Überschlagsrechnungen.

Nach Schätzungen der Schweizerischen Bankiervereinigung verwalten Schweizer Banken 1,85 - 2,15 Billionen Franken ausländischen Privatvermögens. Von der Nationalbank publizierte Daten liegen deutlich tiefer. Dagegen gehen mit diesen Fragen befasste NGOs von noch weit höheren Beträgen aus.

Verwenden wir die Mitte der Schätzung der Bankiervereinigung und unterstellen, die gesamten daraus erwirtschafteten Erträge würden den heimischen Steuerbehörden verschwiegen: Die aus einem Vermögen von 2 Billionen Franken erwirtschafteten Kapitalerträge belaufen sich bei einer unterstellten Rendite von 6% auf 120 Milliarden Franken.¹ Bei einem Grenzsteuersatz von 50% für die hauptsächlich involvierten Einkommensschichten führt dies zu Steuerausfällen von 60 Milliarden Franken.² Dies ist das dem gesamten Ausland, nicht der EU allein, jedes Jahr in Folge des Bankgeheimnisses der Schweiz durch Steuerhinterziehung aus dieser Quelle vorenthaltene Steueraufkommen.³

Um welche Beträge es aus längerfristiger Perspektive geht, ist angesichts fehlender Datenreihen noch schwerer abzuschätzen.⁴ Um auch hier zumindest einen Eindruck von der Grössenordnung zu erhalten, unterstellen wir, die ausländischen Privatvermögen in der Schweiz hätten sich seit dem 2. Weltkrieg parallel zu unserem Bruttoinlandsprodukt entwickelt. Dann hätten z.B. 1949 bei einem Schweizer Bruttoinlandsprodukt von 20,08 Milliarden Franken Schweizer Banken knapp 80 Milliarden Franken ausländischen Privatvermögens

¹ Zur Orientierung: Die jährliche Rendite des Standard & Poor's 500 Index lag zwischen Dezember 1945 und Dezember 2006 inklusive ausgezahlter Dividenden im Durchschnitt bei knapp 8%. Staatsanleihen rentierten 1956 - 2005 in der Schweiz, Deutschland und den USA mit jährlich 4.21, 6.80 respektive 6.71%.

² Der Kontrast zwischen weit in den zweistelligen Milliardenbereich hineinreichenden Steuerausfällen und dem von der Schweiz im Jahr 2008 im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens an die EU-Mitgliedstaaten überwiesenen Betrag von 0.49 Milliarden Franken unterstreicht die eher kosmetische Bedeutung dieses Abkommens. Anders gerechnet: 2007 galt ein Steuerrückbehalt von 15%. Wenn die Verzinsung auch nur 3% betrug, steht hinter der Überweisung an die EU-Länder ein Vermögen von $0.49 \text{ Milliarden} / (0.03 \times 0.15 \times 0.75) = 145$ Milliarden. Das Zinsbesteuerungsabkommen erfasst also keine 10 Prozent des ausländischen Privatvermögens in der Schweiz

³ Es ist festzuhalten, dass das Bankgeheimnis nicht nur die Hinterziehung von Steuern auf Kapitaleinkommen und Vermögen erleichtert. Es behindert z.B. auch das Vorgehen gegen Schwarzarbeit oder die Abwicklung privater oder unternehmerischer Konkurse.

⁴ Die Schätzung der Schweizerischen Bankiervereinigung resultiert aus einer in diesem Jahr erstmalig durchgeführten Befragung. Die von der Schweizerischen Nationalbank publizierten Daten reichen bis zum Dezember 1998 zurück.

verwaltet. Der Steuerausfall des Auslands in diesem Jahr errechnet sich in diesem Fall, analog zum obigen Vorgehen, auf 2,3 Milliarden Franken. Hätte man diesen Betrag dem Ausland damals gutgeschrieben und während der folgenden 60 Jahre zu den Wachstumsraten des nominalen Schweizer Bruttoinlandsprodukts verzinst, eine eher konservative Annahme, wäre er heute genau die gleichen 60 Milliarden Franken wert, den das Ausland auch 2008 als Steuerausfall verzeichnen musste. Da gleiche Überlegungen für jedes dieser 60 Jahre gelten, hätten ausländische Staaten, welche die von ihren Einwohnern unter dem Schutz des Bankgeheimnisses hinterzogenen Steuern jedes Jahr in der Schweiz angelegt hätten, über diesen Zeitraum Forderungen im Umfang von 60×60 Milliarden = 3,6 Billionen Franken angehäuft.⁵ Dies signalisiert aber nur die Grössenordnung der aufsummierten Steuerverluste des Auslands allein gegenüber der Schweiz, und nur die Auswirkungen der Privatpersonen ermöglichten Steuerhinterziehung.

2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Beträge dieser Grösse führen zu Verwerfungen, auf die Märkte und die Politik reagieren, und die somit weit über den Finanzsektor hinauswirken.

2.1. Die Auswirkungen im Ausland

Steuern dienen der Finanzierung staatlicher Aufgaben. Diese umfassen öffentliche Güter wie die innere und äussere Sicherheit, welche der Markt nicht bereitstellen *kann*, aber auch Dinge wie Bildung, Infrastruktur oder die Altersvorsorge, deren Bereitstellung man dem Markt nicht (vollständig) überlassen *will*. Umfang und Struktur der vom Staat bereitzustellenden Leistungen, und damit auch die zu deren Finanzierung benötigten Steuern, bestimmt in einer Demokratie die Bevölkerung. Diese besitzt nicht in allen Ländern und Regionen die gleichen Präferenzen. Wenn Steuersätze in EU-Ländern höher sind als in der Schweiz, heisst das deshalb nicht, dass sie dort *zu hoch* sind, sondern nur, dass die Wähler einen aktiveren Staat wünschen als Schweizer.

Führt nun das Bankgeheimnis anderen Staaten zu Steuerausfällen, können die von den Wählern gewünschten staatlichen Aktivitäten nicht mehr wie eigentlich geplant finanziert

⁵ Diese Schätzung der durch das Bankgeheimnis der Schweiz allein verursachten und auf ihren Gegenwartswert hochgerechneten Ausfälle bei der Einkommenssteuer seit dem 2. Weltkrieg unterschätzt die globale Dimension. Gegenüber allen 'Steuroasen' der Welt dürfte die Summe dieser Ausfälle in den zweistelligen Billionenbereich hineinreichen.

werden. Will die Regierung dann strukturelle Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand vermeiden, muss sie Einnahmen und Ausgaben wieder zusammenführen – durch Erhöhung der Steuersätze auf nicht so leicht zu verbergende Einkommen (sprich: Arbeitseinkommen) und/oder die Reduktion staatlicher Aktivitäten unter das von den Bürgern ursprünglich gewünschte Mass.

Als Folge erhöhter Steuersätze sinken die verfügbaren Arbeitseinkommen, das Arbeitsangebot geht zurück, ebenso das Volkseinkommen (gemessen am Bruttosozialprodukt), der Konsum, die Spartätigkeit und das Vermögen. Diese breitgefächerte Dämpfung der Wirtschaftstätigkeit führt im Zusammenspiel mit dem Abbau staatlicher Leistungen zu einem ausgeprägten Wohlfahrtsverlust.⁶

2.2. Konsequenzen für die Schweiz

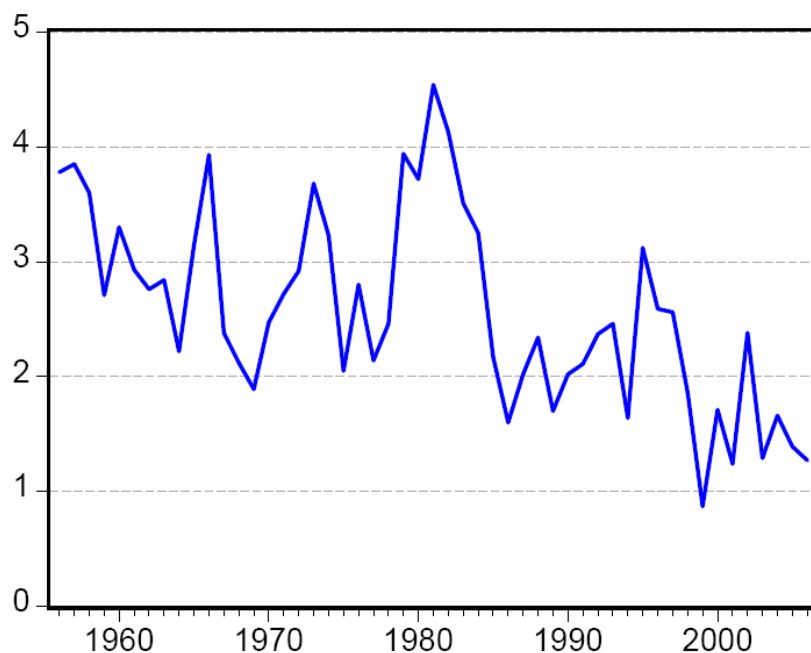
Die volkswirtschaftlichen Konsequenzen für die Schweiz verlaufen weitgehend spiegelbildlich. In dem Ausmass, in dem bei den schweizerischen Steuerbehörden von ausländischen Anlegern entrichtete Verrechnungssteuern anfallen, für die ja keine Gegenleistung erbracht werden muss, kann der inländische Steuerzahler entlastet oder das staatliche Leistungsangebot ausgedehnt werden. Als Folge tieferer Steuersätze wachsen alle relevanten makroökonomischen Variablen: die Arbeits- und Kapitaleinkommen (insbesondere nach Steuern), das Arbeitsangebot, das Volkseinkommen (gemessen am Bruttosozialprodukt), der Konsum, die Spartätigkeit und vor allem auch das Vermögen. Diese Verbesserung zentraler volkswirtschaftlicher Variablen führt zusammen mit dem Ausbau staatlicher Leistungen zu einer eindeutigen Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt.

Festzuhalten ist, dass die eingangs für Banken beschriebenen Primärwirkungen des Bankgeheimnisses auf weitere Sektoren durchschlagen. So führen hohe Löhne für Bankangestellte aufgrund der Konkurrenz um ein beschränktes Arbeitsangebot dazu, dass auch in anderen Branchen höhere Löhne gezahlt werden. Und dieses generell hohe Lohn- und Einkommensniveau ist wiederum eine Ursache für die Hochpreisinsel Schweiz und den starken Franken. Vergleichbares gilt für die Tiefzinsinsel Schweiz, die im wesentlichen reflektiert, dass hier ansässige Banken billiger zu Kapital kommen als ihre Konkurrenz im Ausland.⁷

⁶ Die hier postulierten volkswirtschaftlichen Implikationen des Bankgeheimnisses stützen sich auf Frode Brevik und Manfred Gärtner. *Welfare and Distribution Effects of Bank Secrecy Laws*, Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, *Diskussionspapier* Nr. 2005-07, 2005 und Frode Brevik und Manfred Gärtner. *Can Tax Evasion Tame Leviathan Governments?* *Public Choice* 136, 2008.

⁷ Die Frage, inwieweit die Zinsinsel Schweiz vom Bankgeheimnis profitiert, wird allerdings durchaus kontrovers diskutiert. So kommt die Ende 2007 aufgelöste *Kommission für Konjunkturfragen im Jahresbericht 2003* zum Schluss, "dass ein direkter Einfluss des Bankgeheimnisses auf das schweizerische Zinsniveau unwahrscheinlich ist". Dies

Die in Grafik 1 gezeigte Differenz zwischen den Renditen für deutsche und schweizerische Staatsanleihen illustriert dies. Bis Mitte der 80er Jahre lag der Unterschied bei etwa 3 Prozentpunkten. Die Schweizer Regierung konnte sich also am Kapitalmarkt zu durchschnittlich 3 Prozentpunkte tieferen Zinsen finanzieren als Deutschland. Mit zunehmender Öffnung der internationalen Kapitalmärkte schrumpfte dieser Vorteil zunächst auf 2 Prozentpunkte und seit der Jahrtausendwende, parallel auch zu gewissen Konzessionen in der Frage des Bankgeheimnisses, auf nun nur noch 1 Prozentpunkt. Dass von der Zinsinsel Schweiz auch andere Bereiche profitieren, zeigen z.B. die Hypothekarzinsen, die im April 2009 in der Schweiz bei 3 bis 3,5% lagen, in Deutschland und in den USA bei 4,5% und höher.⁸



Grafik 1: Differenz zwischen den Renditen deutscher und schweizerischer Staatsanleihen (gemessen in Prozentpunkten)

setzt nun allerdings entweder voraus, dass das Bankgeheimnis unseren Banken keinen wirklichen Kostenvorteil bei der Kapitalbeschaffung bringt und somit die gesamten gesparten Steuern nur den ausländischen Anlegern zugute kommen, oder dass es die Wettbewerbssituation den Banken erlaubt, ihren Kreditnehmern allfällige Kostenvorteile vollumfänglich vorzuenthalten.

⁸ Annahmen: Finanzierung eines neuen Objekts im Wert von etwa 500 000 Franken; 20% Eigenkapital und Zinsfixierung auf 10 Jahre.

3. Das Bankgeheimnis in der Schweiz

Das Bankgeheimnis besitzt neben der internationalen auch eine (allerdings wenig beachtete) nationale Dimension, denn ohne flankierende Massnahmen würde es auch der Schweiz schwer fallen, Steuern auf Vermögen und Vermögenserträge zu erheben und staatliche Aufgaben zu finanzieren.

3.1. Die Rolle der Verrechnungssteuer

Alt Bundesrat Kaspar Villiger hat die aus diesem Grund verfolgte Strategie wie folgt formuliert: "Wir verbinden vernünftige Steuersätze mit einer Verrechnungssteuer, die mit 35 Prozent eine dissuasive Höhe hat. Diese Kombination führt eben dazu, dass die Steuern im Allgemeinen entrichtet werden."⁹

Die nationale Rolle der Verrechnungssteuer ist es also, Steuerhinterziehung zu bekämpfen und die Steuerehrlichkeit zu fördern (siehe auch Kasten 1). Eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2005 belegt zum einen, dass dieses Ziel unvollständig erreicht wird, und zum anderen, dass die Kombination von Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer auch national eine ausgeprägte Verteilungskomponente und damit politische Brisanz besitzt.¹⁰

Kasten 1: Der Rolle der Verrechnungssteuer in den Verlautbarungen der Steuerverwaltungen

"In erster Linie soll die Verrechnungssteuer die im Inland ansässigen Steuerpflichtigen dazu veranlassen, ihr Vermögen und die von Ihnen vereinnahmten Vermögenserträge korrekt zu deklarieren." [Steuerverwaltung des Kantons Luzern (2009)]

"Die Verrechnungssteuer ist somit eine Massnahme zur Förderung der Steuerehrlichkeit." [Steuerverwaltung des Kantons St. Gallen (2009)]

"Zweck dieser Steuer ist primär, Steuerhinterziehung zu verhindern." [Stadt Bern (2009)]

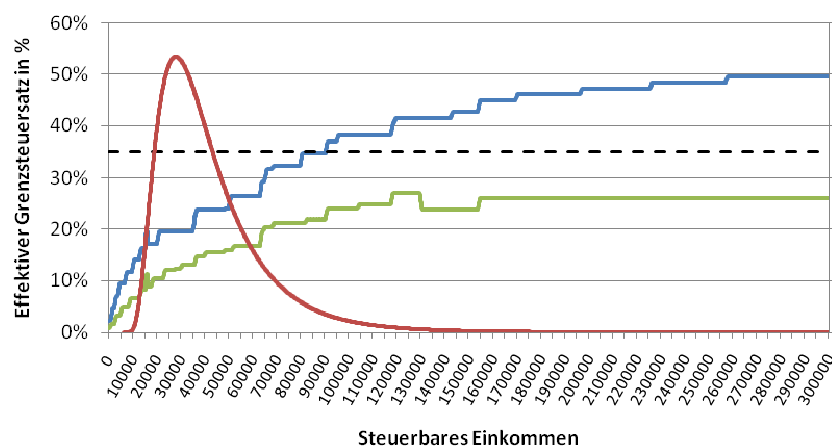
"Mit der Steuer soll die Steuerhinterziehung bekämpft und damit die gesetzmässige Erhebung der Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden gewährleistet werden." [Eidgenössische Steuerverwaltung (2003)]

⁹ Kaspar Villiger. Bankgeheimnis schützt Verbrecher und Betrüger nicht. Info plus. *Newsletter des EFD*, Nr. 14, November 2000.

¹⁰ Ausführlichere Ergebnisse finden sich in Manfred Gärtner. Die Primärinzidenz von Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer in den Kantonen der Schweiz. Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, *Diskussionspapier* Nr. 20-2006, 2006.

3.2. Garantiert die Verrechnungssteuer Steuerehrlichkeit trotz Bankgeheimnis?

Grafik 2 unterstreicht, dass diese Frage nicht trivial ist. Sie zeigt den Grenzsteuersatz (Zunahme der Steuerschuld in % des Einkommensanstiegs) für ledige Steuerpflichtige in Abhängigkeit vom steuerbaren Einkommen für die Kantone mit den höchsten und den tiefsten maximalen Grenzsteuersätzen. Der Extremfall am unteren Ende des Spektrums ist der Kanton Zug, wo auch Spitzenverdiener nicht mehr als 27 Prozent eines zusätzlichen Frankens versteuern. Am oberen Ende liegt der Kanton Waadt, wo der Grenzsteuersatz an der 50-Prozent-Marke kratzt.

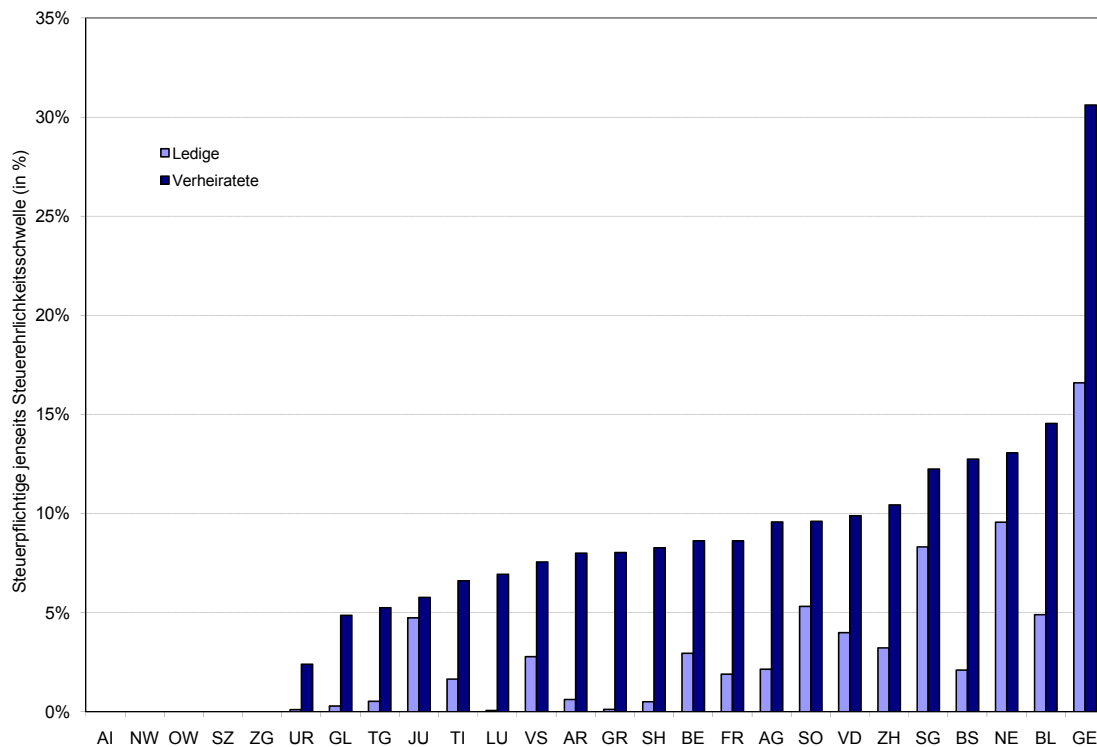


Grafik 2: Grenzsteuersätze für Ledige in den Kantonen Waadt (obere Stufenlinie) und Zug (untere Stufenlinie)

Ein Vergleich der Grenzsteuersätze mit dem Verrechnungssteuersatz von 35% zeigt, dass die Verrechnungssteuer für ledige Waadtländer ab einem steuerbaren Einkommen von knapp 100 000 Franken ihren dissuasiven Charakter verliert und zu einer verlockenden Alternative wird, die einer *Flat Tax* nahe kommt. Im Kanton Zug dagegen liegen die Grenzsteuersätze für alle Einkommensgruppen deutlich unter dem Verrechnungssteuersatz von 35%.

Welcher Anteil der Steuerpflichtigen seine Steuerlast durch Vergessen der Deklaration weiterer Kapitaleinkommen reduzieren kann, zeigt sich, wenn man der Grafik noch die Verteilung der steuerbaren Einkommen hinzufügt (Grafik 3). Die für den Waadt eingezeichnete Kurve zeigt, dass gegen 10 Prozent der ledigen Steuerpflichtigen diese Schwelle überschreiten. Im Kanton Zug, wo diese Schwelle nie erreicht wird, sind dies natürlich 0 Prozent. Wie Grafik 3 zeigt, ist dies aber in unserer Kantonslandschaft die Ausnahme. Neben Zug sind in nur vier weiteren Kantonen die Steuersätze "vernünftig" genug, um der Verrechnungssteuer eine

dissuasive Wirkung für alle Einkommensgruppen zu verleihen. Im Grossteil der Kantone erzielen 5 - 15% der verheirateten Steuerpflichtigen ein steuerbares Einkommen, bei dem die Hinterziehung von Steuern finanziell attraktiv wird. Der Ausreisser am oberen Ende ist der Kanton Genf, wo dies für fast 30 Prozent der verheirateten Steuerpflichtigen gilt.



Grafik 3: Anteil der Steuerpflichtigen in den Kantonen der Schweiz, deren effektiver Grenzsteuersatz den Verrechnungssteuersatz übersteigt. Ohne Berücksichtigung der Vermögenssteuer.

Im übrigen wird die Bedeutung des Problems durch diese Zahlen nur unzureichend wiedergegeben. Zum einen, weil die Prozentsätze bei Berücksichtigung der hier ausgeblendeten Vermögenssteuer nochmals deutlich höher sind. Und zum anderen, weil natürlich ein viel, viel grösserer Anteil der Vermögen und Kapitaleinkommen betroffen ist, wenn in einem Kanton z.B. um 10 Prozent der Steuerpflichtigen geht. In jedem Fall ist zu befürchten, dass in der Schweiz trotz einbehaltener Verrechnungssteuer substantielle Teile der Steuern auf Vermögen und Vermögenseinkommen nicht in der vorgesehenen Form entrichtet und damit verteilungspolitische Zielsetzungen der vom Souverän gutgeheissenen Steuertarife unterlaufen werden.

4. Fazit

Das Bankgeheimnis behindert andere Staaten massiv in der Erhebung ihnen anerkannter weise zustehender Steuern¹¹ und damit in der Erfüllung ihrer in einem demokratischen Prozess festgelegten Aufgaben. In letzter Zeit eingegangene Konzessionen der Schweiz mildern dieses Problem, lassen es aber in der im Ausland zu einschneidenden Wohlfahrtsverlusten führenden Substanz unverändert. Dies als Voraussetzung für einen partnerschaftlichen Dialog zur Kenntnis zu nehmen, wird der Schweiz nicht erspart bleiben. Das Bankgeheimnis hat aber auch Auswirkungen im Inland, da es die verteilungspolitischen Zielsetzungen der vom Souverän gutgeheissenen Steuertarife in vielen Kantonen unterläuft. Eine sachliche Diskussion darüber ist ebenfalls überfällig.

¹¹ Siehe hierzu die Stellungnahme des Bundesrates zu einer Interpellation von Nationalrat Remo Galli vom 20. März 2003: "Der Bundesrat hält ... fest, dass die Steuerpflicht grundsätzlich vom Wohnsitzprinzip beherrscht wird."