

Dynamik des internationalen Steuerwettbewerbs: Chance oder Gefahr?

Seminar Economiesuisse vom 21. Oktober 2005

Es gilt das gesprochene Wort.

Das Steuersystem aus privatwirtschaftlicher Sicht

Dr. Peter A. Wuffli, CEO UBS

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Ich habe die Einladung der Economiesuisse, am heutigen Steuerseminar gewissermassen als wirtschaftlicher Praktiker zu Ihnen zu sprechen, sehr gerne angenommen. Sie werden sich fragen weshalb, sind doch unter den Referenten sonst vor allem Finanzminister, Steuerexperten, Politiker und Verbandsfunktionäre vertreten. Der Reiz liegt wohl gerade darin, dass ich es mir als Nicht-Fachmann erlauben kann, mich auf einige grundsätzliche Ueberlegungen zu konzentrieren und – mangels Experten-Wissens – der Versuchung gar nicht erliegen kann, mich in komplizierten, technischen Detailfragen zu verlieren.

Das Thema ist aus mehreren Gründen attraktiv:

Zum einen ist es wirtschaftlich relevant: In Europa beträgt die Steuerquote inklusive Sozialabgaben heute 39% des Brutto-Inlandsproduktes, verglichen mit 27% im Jahr 1965 und verglichen mit dem "Zehnten" an individuellen Abgaben, der während Jahrhunderten als Steuerstandard galt, und schon auf diesem Niveau gelegentlich zu Aufständen und Revolutionen führte.

Zweitens wirft es fundamentale politische Fragen nach Inhalt und Zweck staatlichen Handelns und dem Verhältnis zwischen Staat und Privatpersonen auf. Welche Aufgaben soll der Staat übernehmen und weshalb? Wieviel Eigenverantwortung darf man bzw. muss man dem Einzelnen zutrauen? Was ist der Kern des Begriffs "Gerechtigkeit"?

Es wird Sie, meine Damen und Herren, nicht überraschen, dass meinen Überlegungen in diesem Referat ein liberales Staatsverständnis zugrunde liegt, demzufolge private Freiheit das Primat hat, und staatliches Handeln grundsätzlich subsidiär gegenüber privater Initiative und Verantwortlichkeit erfolgen soll. Die Begründung dafür liegt übrigens nicht in der heute oft sehr verkürzten öffentlichen Diskussion, wonach ein tieferer Staatsanteil automatisch zu mehr wirtschaftlichem Wachstum führt als ein höherer. Jeder weiss, dass staatliches wie privates Handeln je nach den Umständen sehr effizient, aber auch sehr ineffizient sein kann.

Die Gründe liegen woanders und tiefer: Jedes Mehr an staatlichen Ressourcen führt zu einem Weniger an individueller Freiheit, und braucht deshalb – wenn man an das Primat der Freiheit glaubt – eine besondere

Rechtfertigung. Zwei weitere Gründe kommen dazu: Staatliche Systeme haben grösste Mühe, Ressourcen neu zuzuteilen, wenn sich die Verhältnisse ändern. Die europäische und schweizerische Agrardebatte spricht Bände: Agrarsubventionen korrelieren allenfalls mit der Zahl von Bauernvertreter in den Parlamenten – so ist in der Schweiz jedes achte Mitglied des 200-köpfigen Nationalrates Landwirt bei Agrarausgaben von 4.4 Milliarden Franken oder 3.2% der gesamten Staatsausgaben. Kaum ein Zusammenhang ist hingegen mit dem Beitrag der Landwirtschaft zum heutigen oder zukünftigen Bruttosozialprodukt sichtbar. In der Schweiz beträgt dieser Beitrag aktuell lediglich 1.2%. Demgegenüber erzwingen Markt- und Wettbewerbsmechanismen rasch Korrekturen, wie gerade die letzten Jahre eindrücklich gezeigt haben.

Schliesslich ist es mit Blick auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber West und Ost problematisch, wenn in den demokratischen Prozessen der politischen Entscheidungsfindung die Leistungserbringer gegenüber den Leistungsempfängern immer mehr in die Minderheit geraten. Auch dies verlangt mindestens nach Stabilisierung, wenn nicht Reduktion der Staatsanteile, die in vielen Ländern Europas gegen 50% oder sogar mehr betragen.

Der dritte Reiz des Steuerthemas ist dessen Komplexität: Schon Albert Einstein hat gespottet: "Am schwersten auf der Welt zu verstehen ist die Einkommenssteuer". Die in vielen Ländern über Jahrzehnte durch die Vielfalt von Steuern und Sondertatbeständen verunstalteten Steuersysteme – selbstkritisch ist zuzugeben: oft als Folge des Lobbyings einzelner Wirtschaftssektoren – sind zunehmend undurchsichtig geworden. Steuerliche Vorlagen überfordern Staats- und Stimmbürger wohl noch häufiger als andere Vorlagen und können

angesichts der ökonomischen Relevanz und der politischen Brisanz doch nicht ignoriert werden. Vereinfachung tut not. Ich nehme an, dass Bundesrat Merz in seinem Beitrag darauf näher eingehen wird, weiss ich doch, dass er eine solche Stossrichtung erfreulicherweise nachdrücklich unterstützt.

Wenn ich im folgenden auf das Steuersystem aus privatwirtschaftlicher Sicht eingehe, werde ich das als Vertreter der hiesigen Finanzbranche und als Konzernchef eines grossen, global tätigen Unternehmens tun. Ich werde dabei auf drei Fragen eingehen:

1. Was ist der Beitrag des Banken- und Finanzsektors zum Funktionieren des Steuersystems?
2. Welches sind die Bedürfnisse und Anforderungen an das Steuersystem aus der Perspektive des Finanzplatzes bzw. eines global tätigen Finanzdienstleistungsunternehmens?
3. Welche Empfehlungen lassen sich daraus für die Politik ableiten?

Der Banken- und Finanzplatz Schweiz leistet als einer der bedeutendsten und wertschöpfungsintensivsten Sektoren der Schweiz, die Steuern seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingerechnet, zunächst einmal einen sehr massgeblichen direkten Beitrag von rund 12% an die gesamten schweizerischen Steuereinnahmen. Dieser Anteil hat sich in den letzten 15 Jahren etwa verdoppelt, im Einklang mit der attraktiven Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs weltweit, gerade aber auch in der Schweiz.

Gesamtwirtschaftlich und im globalen Umfeld noch wichtiger sind jedoch die indirekten Beiträge des Finanzplatzes und seiner Akteure bei der Förderung des nationalen und internationalen Steuerwettbewerbs.

Um die Glaubwürdigkeit und die Handlungsfreiheit im Bereich des Steuerwettbewerbs zu erhalten, ist es von zentraler Bedeutung, dass der schweizerische Bankenplatz als weltweit grösstes Zentrum für internationale Private Banking-Dienstleistungen höchsten professionellen und ethischen Ansprüchen genügt, was die Qualität der von den Kunden beigebrachten Geldern anbelangt.

Seit etlichen Jahren verfolgen deshalb sowohl die Banken wie auch der Bankenregulator eine klare Strategie, bei der Identifikation und Verhinderung des Missbrauchs des Finanzplatzes durch kriminelle Gelder weltweit führend zu sein. Dem Kampf gegen Geldwäscherei, organisierte Finanzkriminalität oder Terrorismusfinanzierung kommt denn auch sowohl beim Regulator wie auch bei den einzelnen Banken höchste Priorität zu.

Die Schweizer Banken haben sich hohe Standards betreffend Plausibilisierung der Herkunft von zur Verwaltung angebotener privater Vermögenswerte gesetzt und substantielle Investitionen in Systeme, Ausbildung und Kundenberaterzeit getätigt, um diesen Standards auch in der täglichen Praxis nachzuleben. Die Grossbanken haben zusätzlich durch Selbstregulierung auf internationalem Parkett dazu beigetragen: Ich denke hier zum Beispiel an die Wolfsberg Principles, eine private Initiative von 12 internationalen Banken unter Federführung der UBS, mit der im Jahre 2000 globale Standards gegen Geldwäscherei und Terrorismus-Finanzierung durch genaue Definitionen der sogenannten

Know-Your-Customer (KYC) – Rules entwickelt und vereinbart wurden. Aus eigener Erfahrung in unserem Haus kann ich bestätigen, dass diese Standards sehr konsequent – oft konsequenter als an anderen Finanzplätzen durch andere Wettbewerber – umgesetzt werden. So erfüllt beispielsweise UBS höchste regulatorische Vorgaben, wenn sie in einem jährlichen, systematischen Prozess sämtliche Bankbeziehungen mit politisch exponierten Persönlichkeiten auf höchster Managementstufe und auf individueller Basis überprüft.

Diese Anstrengungen sind klar sichtbar und werden entsprechend auch von wichtigen Stellen wie etwa der amerikanischen Regierung anerkannt. Sie geben und geben uns also die Glaubwürdigkeit, etwa im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit der EU, aber auch auf anderen internationalen Plattformen wie der OECD, für unsere politischen und rechtlichen Überzeugungen in Steuersachen kräftig und transparent einzutreten.

Dazu gehören die klare Befürwortung von materiellem Steuerwettbewerb innerhalb des Staates, wie auch zwischen den Staaten, sowie ein von Vertrauen geprägtes, nicht obrigkeitliches Verhältnis zwischen Staat und Individuum, das die Kriminalisierungshürde hoch ansetzt. Weiter zählt dazu ein ausgebauter Schutz der Privatsphäre im Gegensatz zum für unterschiedlichste Bürokratien "gläsernen Staatsbürger", wie er in einzelnen kontinentaleuropäischen Staaten vorkommt. Schliesslich ist die Weiterentwicklung dieser Werte und deren rechtlicher Umsetzung nach souverän-schweizerischen Willensbildungsprozessen und nicht unter Druck internationaler Organisationen zu erwähnen.

Zu diesen Werten und Prinzipien dürfen wir in der Schweiz durchaus selbstbewusst stehen, und zwar dauerhaft, nicht bloss temporär. Das nicht nur, weil die Förderung nationaler ökonomischer Interessen durch spezifische Standortvorteile – in unserem Fall die starke Stellung als Finanzplatz - ein weltweit akzeptiertes und praktiziertes Verhalten in internationalen Beziehungen darstellt, sondern durchaus auch aus moralischen Gründen.

Im Rahmen des "Do ut des" der bilateralen Verhandlungen sind wir neben unserer Rolle als Steuerzahler, Standardsetter und Förderer von Steuerwettbewerb auch in eine vierte Rolle hineingewachsen, die wir überhaupt nicht gesucht haben, und das ist diejenige des Steuereintreibers auf internationaler Ebene. Durch die in den bilateralen Verhandlungen Schweiz-EU umgesetzten, an die schweizerische Verrechnungssteuer angelehnte Zahlstellensteuer wurde ein Instrument geschaffen, das den Anliegen der EU gerecht werden konnte, ohne die schweizerischen Rechtsprinzipien zu verletzen. Auch wenn wir durch dieses System ungewollt eigentlich staatliche Aufgaben übertragen erhielten, müssen wir zugeben, dass eine Weiterentwicklung dieses Systems in funktionaler wie geographischer Hinsicht nach einer gewissen Erfahrungsperiode durchaus sinnvoll sein könnte, hat sich doch das Prinzip der Verrechnungssteuer in der Schweiz über viele Jahre sehr gut bewährt.

Lassen Sie mich nun zu unseren Bedürfnissen und Anforderungen an ein zukunftsgerichtetes Steuersystem etwas sagen. Ich schlage vor, dass Veränderungen oder Neuerungen im Steuersystem, soweit sie für die Privatwirtschaft relevant sind, einer Vierfragen-Probe unterworfen werden, um so ihre Wirtschaftsverträglichkeit zu testen.

Erste Frage: Wird ein wirtschaftlicher Mehrwert erzielt?

Steuervorschläge sollten systematisch daraufhin analysiert werden, ob sie heutige individuelle Leistungsbereitschaft und Produktivität fördern oder ob sie zu Investitionen in zukünftig erhöhte Wirtschaftsleistung anregen. Die Sicherung des Wohlstands durch Förderung von wirtschaftlichem Wachstum hat in unserem Land gerade im Hinblick auf das verlorene Terrain der letzten 15 Jahre eine hohe Priorität. Ich räume hier auch gern ein, dass UBS am Wachstum in der Schweiz durchaus direkt interessiert ist und dazu beitragen will, fallen bei uns doch über 40% des Konzerngewinns am Standort Schweiz an. Diese Priorität steht nicht im Widerspruch zum Postulat sozialer Gerechtigkeit, sondern ist im Gegenteil die wichtigste Voraussetzung für deren langfristige Sicherung. Man wünschte sich dabei manchmal etwas mehr analytische Tiefenschärfe als nur die Befolgung der Regel, wie sie der französische Finanzminister Colbert am Ende des 17. Jahrhunderts unter König Ludwig XIV sah, nämlich "die Gans so zu rupfen, dass man möglichst viel Federn bei möglichst wenig Geschrei erhält". Zu solcher Tiefenschärfe gehört beispielsweise, bei Steuersatz-Diskussionen nicht nur Durchschnitte, sondern auch Verteilungen zu berücksichtigen, etwa wenn es um die Progression bei direkten Steuern geht: In vielen Gemeinden der Schweiz kommen wir gefährlich nah an die Grenze, von welcher der deutsche Oekonom Erich Schneider vor rund 50 Jahren gemeint hat: "Wer mehr als die Hälfte seines Einkommens an das Finanzamt abführen muss, ist mehr darauf bedacht, Steuern zu sparen, als darauf, Geld zu verdienen."

Zweite Frage: Wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit am Standort Schweiz dadurch verbessert? Die hiesige Steuerbelastung einschliesslich Sozialabgaben ist mit 30% des Brutto-Inlandproduktes noch relativ moderat: Der OECD Durchschnitt liegt bei 36%. Besorgniserregend ist jedoch, dass diese Quote in den vergangenen 10 Jahren kontinuierlich gestiegen ist, während in vielen anderen Ländern eine Stabilisierung oder gar Trendwende zu beobachten ist. Am Beispiel der Unternehmenssteuern wird dies am deutlichsten: Hier hat die Schweiz im internationalen Vergleich seit der erfolgreichen Implementierung der Unternehmenssteuerreform I im Jahr 1999 bereits wieder deutlich an Vorsprung eingebüsst und wird von immer mehr Ländern überholt. Einige Länder wie Estland, Irland oder auch die Slowakei – wie wir später ja noch von Vize-Premier Miklos hören werden – haben den Steuerwettbewerb markant angeheizt, was aufgrund der eingangs festgelegten politischen Wertung ausdrücklich zu begrüessen ist. In unserer Branche hat vor allem London die Attraktivität seines Finanzplatzes durch eine sehr günstige Besteuerung internationaler Finanzspezialisten noch zusätzlich gesteigert. Man mag sich fragen, ob wir mit den Prioritäten richtig liegen, wenn wir steuerliche Pauschalabkommen mit vermögenden Personen unter der Bedingung zulassen, dass sie hier nicht wirtschaftlich tätig sind. Sollten wir nicht auch aktive internationale Unternehmer, Spezialisten und Manager durch attraktive Besteuerung anziehen, die im Land direkt zu Wohlstand und Wettbewerbskraft beitragen?

Dritte Frage: Wird die Mobilität von Ressourcen national und international gefördert? Die Schweiz als offene, international verflochtene Volkswirtschaft hängt mehr als andere ab vom möglichst ungehinderten Zugang zu wichtigen Ressourcen, insbesondere Kapital und Talenten. Die Vereinfachung von Steuersystemen und die Anlehnung an internationale Erhebungs- und Bemessungsstandards sind hier wichtige Elemente. Die zusätzlichen Befreiungen bei den Stempelsteuern oder ein national vereinheitlichter Lohnausweis sind gut. Doppelbesteuerungsabkommen mit rund 70 Ländern grundsätzlich ebenso. Aber hier ist zur Förderung der Mobilität von Talenten und Spezialisten vermehrt darauf zu achten, die Doppelbesteuerung im Zusammenhang mit Mitarbeiterbeteiligungen durch eine Harmonisierung der international unterschiedlichen Erhebungs- und Bemessungsstandards zu vermeiden.

Vierte Frage: Wird die Veränderungsfähigkeit von Unternehmensstrukturen erleichtert oder mindestens nicht erschwert? Im Zeichen des intensiven globalen Wettbewerbs auf Güter, Finanz- und Arbeitsmärkten dürfte der Veränderungsrhythmus in der Unternehmenswelt eher noch zunehmen. Die Geschwindigkeit ist oft erfolgsentscheidend. Umso wichtiger ist es, dass Änderungen in Steuersystemen solche Restrukturierungen zumindest nicht zusätzlich behindern, sondern eher fördern. Positiv hervorgehoben werden kann in diesem Kontext der Grundsatz, dass reine Umstrukturierungen keine Steuerfolgen bewirken sollten, wenn kein Geld fließt. Ungünstig wirkt sich hingegen die neue Praxis bei der indirekten Teilliquidation aus, welche zukunftsgerichtete Nachfolgelösungen bei Familienunternehmen zumindest stark beeinträchtigt, wenn nicht gar verunmöglicht.

Meine Damen und Herren,

Ich komme zum Schluss, und erlaube mir, mit dem gehörigen Respekt, aus Praktikersicht einige Empfehlungen an die Politik zu formulieren.

Zunächst möchte ich Sie alle ermutigen, den Reformdruck aufrecht zu erhalten und Vorlagen zur Verbesserung und Vereinfachung unseres Steuersystems hohe Priorität einzuräumen. Es handelt sich um ein wichtiges und schwieriges Handlungsfeld der Politik, in dem vor allem auf längere Frist zentrale Weichen zur Wohlstandssicherung gestellt werden.

Zweitens bitte ich Sie, sich immer vor Augen zu halten, dass die Materie für den demokratischen Prozess äusserst anspruchsvoll ist.

Entsprechend empfiehlt es sich, die Ziele und Prioritäten von den Instrumenten klar auseinander zu halten. Ziele sind einem politischen Dialog eher zugänglich als Instrumente, die oft Spezialistenwissen voraussetzen.

In dieser Beziehung muss ich bemerken, dass ich die momentan im politischen Prozess befindliche Debatte um die Unternehmenssteuerreform als wenig geglückt empfinde. Die Diskussion darüber, was damit eigentlich bezweckt werden soll, hat kaum stattgefunden: Geht es um die Förderung der Kapitalbildung im Unternehmen zur Ankurbelung von Investitionen, geht es um Standortvorteile im internationalen Wettbewerb bei der Ansiedlung ausländischer oder neuer Firmen, oder geht es um die Mobilisierung von Unternehmerkapital für Konsum oder private Vermögensbildung? Je nach Zielsetzung sind die Instrumente unterschiedlich. Für die

unternehmensinterne Kapitalbildung wäre beispielsweise die Abzugsfähigkeit kalkulatorischer Eigenkapitalkosten zusätzlich zu den Zinsen auf dem Fremdkapital der geeignetere Weg als die Reduktion der Dividendenbesteuerung. Für die Erhöhung der Standortattraktivität könnte eine drastische Reduktion der Unternehmenssteuer auf Bundesebene oder gar deren Abschaffung durchaus Sinn machen. Für Standortentscheide sind Steuern manchmal entscheidungsrelevant: Ich habe kürzlich einen grösseren ausländisch beherrschten Arbeitgeber in der Ostschweiz besucht, der die positive Unternehmensbesteuerung in der Schweiz gegenüber den USA von 10-12% klar als wesentlichen Grund für Investitionen am Standort Schweiz nannte.

Die vorgängige Anwendung einer Art Vier-Fragen Probe, wie ich sie vorher geschildert habe, hätte hier vielleicht zur Klärung der Prioritäten beigetragen, bevor das politische Feilschen um Abzugssätze und qualifizierte Beteiligungshöhen einsetzt, das den interessierten Laien eher verunsichert als erleuchtet.

Das setzt – drittens, und vor allem auch an die Adresse des heutigen Gastgebers gerichtet – voraus, dass die Wirtschaft mit möglichst einer Stimme spricht, und klare, prägnante Forderungen zu Zielen und Prioritäten stellt. Denn sonst setzt man sich dem Vorwurf aus, der von der Politik oft zu Recht geäussert wird, nämlich, dass es schwierig ist, den Wünschen der Wirtschaft nachzukommen, wenn diese nicht klar und widerspruchsfrei artikuliert werden. "Kein Wind ist demjenigen günstig, der nicht weiss, wohin er segelt" hat Montaigne in diesem Zusammenhang einmal geschrieben.

Schliesslich möchte ich betonen, dass erfolgreiche Verbesserungen und Vereinfachungen in diesem Gebiet primär politische Führungsarbeit und nicht technische Problemlösung ist. Politische Wertungen und Prinzipien spielen auch bei "rein fachlichen" Fragen eine grosse Rolle, und sollten – gerade auch in den professionellen Verwaltungsabteilungen – mindestens transparent gemacht, gegebenenfalls aber auch mit bewussten Personalentscheiden gestaltet werden. Die Ausgestaltung des Steuersystems ist Chefsache und darf nicht nur den Spezialisten überlassen werden. Umso wichtiger sind deshalb Veranstaltungen wie die heutige, an der sich die Chefs zu Wort melden.

Ich wünsche Ihnen einen weiterhin erfolgreichen und spannenden Verlauf Ihrer Tagung und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.