

Ist das Bankgeheimnis verfassungswürdig?

Es sei ethisch fragwürdig und politisch unklug, das Bankgeheimnis in der Schweizer Verfassung festschreiben zu wollen, meint der St. Galler Wirtschaftsethiker Peter Ulrich.

Von **Peter Ulrich**

Der besitzbürgerliche Egoismus feiert in der Schweiz derzeit politische Urständ. Auf dieser Welle reitend, haben National- und Ständerat Ende letzten Jahres beschlossen, das Bankgeheimnis in der Bundesverfassung verankern zu wollen: «Das Bankkundengeheimnis ist gewährleistet.» Noch selten ist jedoch im Bundeshaus ein ethisch derart fragwürdiger und politisch so unkluger Entscheid gefallen.

Ethisch fragwürdig ist das Vorhaben, weil damit ganz bestimmte Interessen der schweizerischen Volkswirtschaft oder wenigstens eines Wirtschaftszweigs in den Rang einer verfassungswürdigen Norm er-

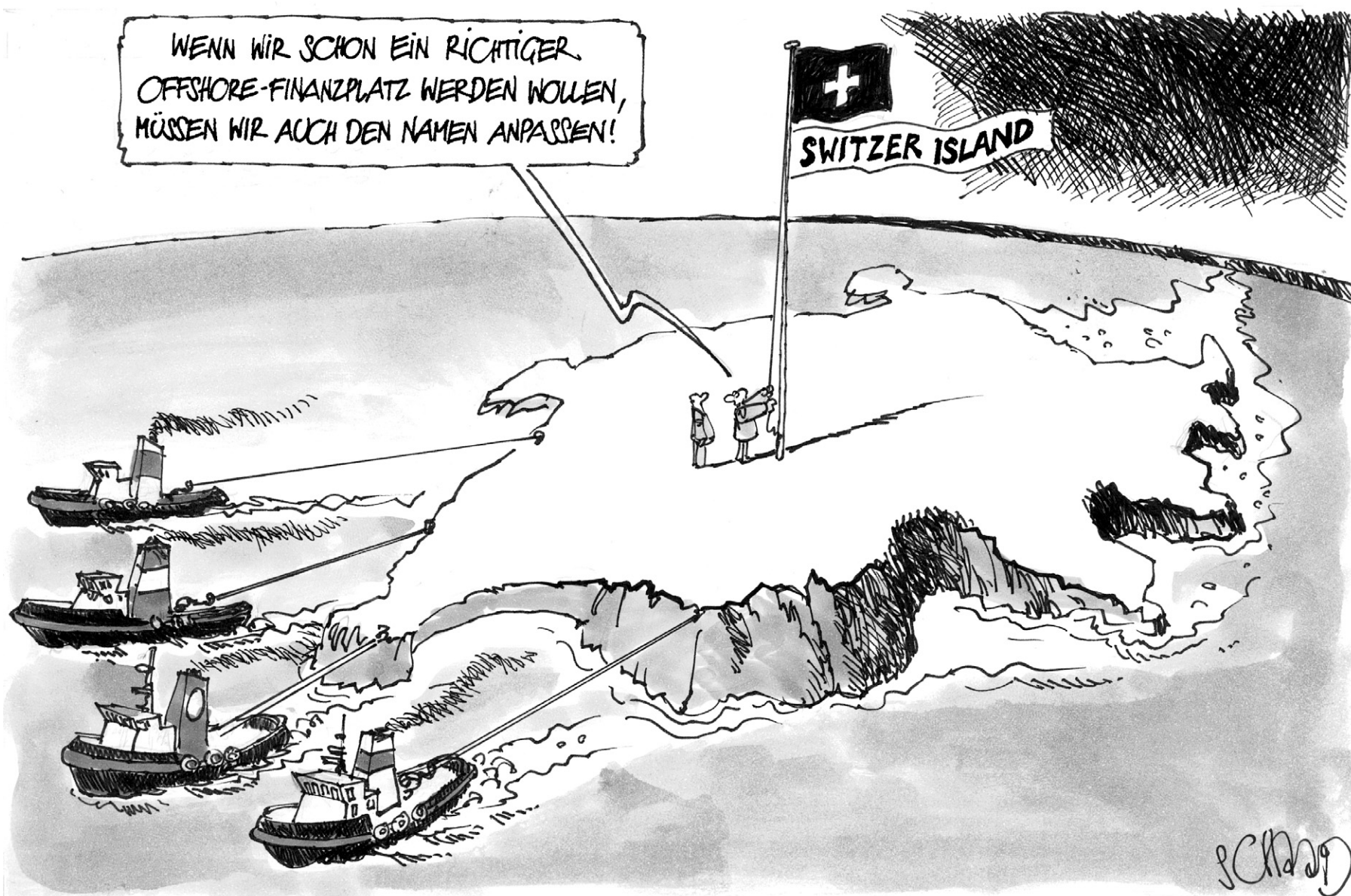
Standesinitiative des Kantons Zürich zur Verankerung des Bankgeheimnisses in der Verfassung

Seite 13

hoben werden. Zwar bezweifelt niemand, dass tatsächlich erhebliche volkswirtschaftliche Interessen der Schweiz auf dem Spiel stehen. Nur ist das, was uns nützt, nicht selbst schon die Massgabe für das ethisch Richtige; es ist vielmehr der Gegenstand, der selbstkritisch dahin gehend überprüft wird, ob und wie weit die Verfolgung unserer Interessen legitim ist oder nicht.

Das Kriterium dafür ist auf der Basis moderner philosophischer Vernunftethik, ob ein bestimmtes Interesse vom gedanklichen Standpunkt eines unparteiischen Beobachters aus verallgemeinerungsfähig ist: Nur wenn jedermann es für sich in Anspruch nehmen könnte, würde dieses allgemeine Interesse verfassungsmässigen Rechtsschutz verdienen. Dagegen müsste der prinzipielle Schutz handfester Partikularinteressen den hohen ethischen Gehalt der schweizerischen Bundesverfassung geradezu «verschmutzen» und damit deren Legitimität im Ganzen schädigen.

Politisch unklug wäre es, einen nur den eigenen, partikulären Interessen dienenden, nicht unparteilich vertretbaren Anspruch durch seine rechtliche Festschreibung aus der öffentlichen Diskussion nehmen und so vermeintlich «stark» machen zu wollen. Das funktioniert erfahrungsgemäss nicht. Ist nämlich die ethische Legitimität eines Anspruchs schwach, so ist das



Herkunftslands angelegten Privatvermögen wird vom Finanzplatz Schweiz verwaltet. Der riesige Vermögenszustrom beruht nicht auf einem Leistungsvorsprung der Schweizer Banken vor der ausländischen Konkurrenz, sondern ganz im Gegenteil auf dem leistungsfrei genossenen Wettbewerbsvorteil, der darin besteht, dass ausländische Steuerhinterzieher geschützt werden. Genau dazu dient der rechtstechnische Trick der Schweiz, zwischen «einfacher Steuerhinterziehung» und «Steuerbetrug» (mit gefälschten Dokumenten) zu unterscheiden und nur im zweiten Fall internationale Rechts- bzw. Amtshilfe zu leisten. Faktisch anerkennt die Schweiz damit gegenüber ausländischen Vermögensbesitzern ein «Recht» auf Steuerhinterziehung.

Zur Verteidigung dieser sowohl wettbewerbspolitisch als auch völkerrechtlich höchst prekären internationalen Rolle der Schweiz werden immer wieder die gleichen landläufigen Scheinargumente bemüht, die jedoch ausserhalb unseres Landes niemanden mehr zu überzeugen vermögen.

Fünf Schutzbehauptungen

1. Bankgeheimnis als Schutz der Privatsphäre freier Bürger? Dieses beliebte Schlagwort ist unredlich. Eine freiheitliche Gesellschaft schützt ja nicht jegliche Willkür, sondern definiert ganz im Sinne des oben erwähnten ethischen Kriteriums der Verallgemeinerungsfähigkeit die gleichen grösstmöglichen Freiheiten und Rechte aller Bürger. Ein Bürgerrecht auf Steuerhinterziehung gehört sicher nicht dazu. Gegenüber den autorisierten (und selbst an den Datenschutz gebundenen!) Steuerbehörden sein gesamtes Einkommen offen zu legen, ist in jedem Rechtsstaat eine ganz normale Bürgerpflicht, welche die schützenswerte Privatsphäre ehrlicher Bürger in keiner Weise tangiert. Wäre es anders, so könnten ja auch Arbeitnehmer mit Berufung auf die Privatsphäre ihren Lohnausweis den Steuerbehörden vorenthalten.

2. Bankgeheimnis als Beitrag, um Steuern international tief zu halten? Dem Bankgeheimnis wird häufig die hehre Funktion zugesprochen, der Verteidigung des internationalen Steuerwettbewerbs gegen politische Tendenzen eines «Steuerkartells» seitens der EU zu dienen, wie kürzlich UBS-Verwaltungsratspräsident Marcel Ospel bekräftigte (Interview vom 24. Dezember 2003 in «Cash»). Das Schweizer Bankgeheimnis hält also angeblich die Steuern für alle tief. Die Statistiken belegen jedoch einen ganz anderen Effekt: In den von massiver Steuerflucht betroffenen Ländern entzieht sich das mobile Kapital der Besteuerung zunehmend, indem es in «diskrete» Steuerhäfen flüchtet. Auf diese Weise gehen beispielsweise dem

deutschen Staat jährlich etwa 10 bis 15 Milliarden Franken an Steuereinnahmen verloren. Das hat für die Bevölkerungsmehrheit der abhängig Beschäftigten nicht eine tiefere, sondern eine höhere Steuerbelastung zur Folge. Die Schweiz unterstützt damit die wachsende Steuerungerechtigkeit zwischen ehrlichen Bürgern und (vorwiegend reichen) Steuerhinterziehern.

3. Illegitime Einmischung der OECD bzw. EU in innere Angelegenheiten der Schweiz? Das Gegenteil trifft zu: Indem die Schweiz ausländischen Steuerpflichtigen «Finanzasyl» gewährt, mischt sie sich in die Steuerautonomie der betroffenen Staaten ein. Im Falle von Unrechtsregimes mag das unter Umständen diskutabel sein. Soweit es sich aber um demokratische Rechtsstaaten handelt – und das trifft auf alle EU- und OECD-Länder zu – ist es nicht unsere Sache, über deren Steuerregime zu befinden. Jedes Land soll selber darüber entscheiden können, welche Gesellschaft und welche Staatsquote es (samt der entsprechenden Steuerlast) will.

4. Problem gelöst dank Geldwäschereigesetzgebung? Immer wieder verwischen gewisse Kreise mit gezielter Rhetorik den Sachverhalt, dass es sich bei der Steuerhinterziehung und der Geldwäscherei um zwei völlig verschiedene Problembereiche handelt. Mittels des Hinweises auf die führende schweizerische Geldwäschereigesetzgebung wird den Bürgern vorggaukelt, der Schweizer Finanzplatz habe seine Hausaufgaben auch in der Steuerhinterziehungsfrage längst gemacht. Hier aber ist die schweizerische Rechtslage nicht führend, sondern rückständig.

5. Problem gelöst dank Zahlstellensteuer? Die offizielle Schweiz und die Bankiervereinigung behaupten unentwegt, die mit der EU vorerst für sieben Jahre vereinbarte Zahlstellensteuer sei eine «gleichwertige Alternative» zu dem von der EU erbetenen steuermächtigen Informationsaustausch. Dem ist bei weitem nicht so, denn die Zahlstellensteuer erfasst nur die Erträge des steuerhinterzogenen Kapitals. Doch dieses selbst dürfte häufig schon bei seiner Entstehung «Schwarzgeld» gewesen sein. Es geht dabei um ganz andere Dimensionen von Steuerhinterziehung als nur bei den un versteuerten Erträgen.

Fünf Vorschläge

Die ganze Rhetorik, welche die Funktion des Bankgeheimnisses als Steuerhinterziehungsgeheimnis verteidigt, steht auf so schwachen Füßen, dass es politisch höchst unklug erscheint, dieses in der Verfassung festschreiben zu wollen. Das verunmöglicht Lösungen, welche die wachsende internationale Isolation der Schweiz vermeiden helfen und damit die legitimen wirt-

schaftlichen Interessen der Schweiz – aber nur diese – schützen. Eine ethisch tragfähige und politisch klügere Strategie müsste auf folgenden Eckpfeilern aufbauen:

1. Zukunftsfähige Sprachregelung bezüglich Bankgeheimnis: Wer heute noch pauschal verkündet, das Bankgeheimnis sei «nicht verhandelbar», wird später im In- und Ausland ein begriffliches Problem haben. Klüger wäre es zu definieren, dass sich nicht mehr auf das Bankgeheimnis berufen kann, wer es für illegitime Zwecke wie die Steuerhinterziehung missbraucht. Soweit es hingegen den legitimen Ansprüchen auf Vertraulichkeit dient, bleibt es – und dies dürfte durchaus betont werden – nach wie vor voll gewahrt.

2. Aussenpolitisches Engagement für wahrhaftigen Steuerwettbewerb: Ein fairer internationaler Steuerwettbewerb setzt wie jeder Wettbewerb gemeinsame Spielregeln voraus, und dazu gehört die gemeinsame Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Dies ist notabene die ordnungspolitisch saubere neoliberale Position der OECD. Erst der internationale Informationsaustausch verschafft den jeweils zuständigen Behörden die nationale Autonomie, ihre Bürger korrekt und einheitlich gemäss dem landesspezifischen Steuerrecht zu besteuern. Ein «wilder» Wettbewerb um Steuerflüchtlinge ist dagegen wettbewerbspolitisch unhaltbar. Gerade dann muss es nämlich nach ökonomischen Erkenntnissen längerfristig zur Faktorpreisangleichung, also zur materiellen Steuerharmonisierung kommen, sei es nach unten oder nach oben (durch politische Angleichung). Wenn es die Schweiz wirklich ernst meint mit der Erhaltung eines vernünftigen internationalen Steuerwettbewerbs, so muss sie daher für statt gegen den Informationsaustausch zwischen Steuerbehörden eintreten.

3. Innenpolitische Zustimmung zu echtem Leistungswettbewerb zwischen den Finanzplätzen: Nachhaltig ist nur eine Wettbewerbsposition, die auf echter Leistungsüberlegenheit gründet. Wie jede Form von Protektionismus verhindert auch das Bankgeheimnis den notwendigen Leistungsdruck, soweit es Steuerhinterzieher schützt und den Schweizer Banken damit einen nicht auf Leistung basierenden Wettbewerbsvorteil sichert. Die wahren Freunde der Marktwirtschaft können nicht zugleich Anhänger des Bankgeheimnisses in seiner heutigen Form sein! Je rascher sich der Schweizer Finanzplatz auf die Selbstbehauptung im echten Leistungswettbewerb einstellt, statt wertvolle Zeit und Energie für die Verteidigung des allzu bequemen Status quo zu vergeuden, umso eher wird er seine starke Marktposition in die Zeit nach dem Steuerhinterziehungsgeheimnis retten können.

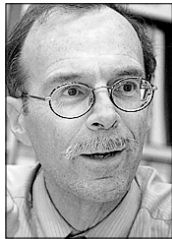
4. Mit OECD und EU über volkswirtschaftlich zumutbare Übergangsbedingungen verhandeln: Statt eine wettbewerbspolitisch und völkerrechtlich unhaltbare Position bis zum absehbaren «Totalschaden» nach ihrem Zusammenbruch zu verteidigen, ist es weit weniger riskant, wenn sich die Schweiz auf den Informationsaustausch mit den Steuerbehörden befreundeter Rechtsstaaten einlässt, jedoch angemessene Übergangslösungen einfordert. Diese sollen es dem Schweizer Finanzplatz angesichts seiner grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung erlauben, den nötigen Strukturwandel und die Anpassung der Wettbewerbsstrategien schrittweise zu vollziehen, sodass unzumutbar einschneidende Schäden (v.a. für die Beschäftigten) vermieden werden können. So liesse sich der Informationsaustausch für eine erste Phase etwa an die Bedingung des begründeten Verdachts der Steuerhinterziehung binden, bevor der von der EU gewünschte automatische und flächendeckende Informationsaustausch in Kraft tritt (z.B. erst in zehn bis zwölf Jahren statt in nunmehr sechs, wie es die EU bis 2010 vorsieht). Zu den legitimen Bedingungen, welche die Schweiz stellen kann, gehört auch, dass alle Hauptkonkurrenten unter den Finanzplätzen sich dem gleichen Regime unterstellen. Auch dies geschieht nicht über Nacht.

5. Die Rolle der Schweiz in der Welt überdenken: Letztlich ist der Umgang mit dem Problem des Bankgeheimnisses eine Frage der schweizerischen Identität: Das internationale Ansehen der Schweiz beruhte lange Zeit auf der humanitären und friedensfördernden Mission des Landes. Sind wir uns voll bewusst, was es diesbezüglich bedeutet, wenn die Schweiz in einer so gewichtigen Sache wie der Bekämpfung der internationalen Steuerhinterziehung die Kooperation mit «befreundeten» Staaten verweigert und sich unter eher anrüchige Offshore-Finanzplätze einreihet? Will sich die Schweiz des 21. Jahrhunderts primär als internationale Rosinenpickerin oder als weltweit geschätztes, solidarisches Mitglied der Gemeinschaft zivilisierter Rechtsstaaten verstehen? Als Bastion des Besitzegoismus und der Willkürfreiheit oder als wohl geordnete Gesellschaft freier und gleichberechtigter Bürger? Wie sagte doch unser neuer Bundespräsident Joseph Deiss am 29. Dezember 2003 im «Tages-Anzeiger» so schön: «Die Schweiz ist nicht nur ein Bruttosozialprodukt. Sie ist ein Land, dessen Zusammenhalt auf gemeinsamen Werten gründet.» Wir werden sehen.

* U. Thielemann/P. Ulrich: Brennpunkt Bankenethik. Der Finanzplatz Schweiz in wirtschaftsethischer Perspektive. Haupt-Verlag, Bern 2003. 159 S., 38 Fr.

ZUR PERSON

Peter Ulrich



Dr. rer. pol. Peter Ulrich, 55, ist Professor für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen und leitet dort das von ihm 1989 gegründete Institut für Wirtschaftsethik. Zuletzt sind von ihm folgende Bücher erschienen: «Brennpunkt Bankenethik» (vgl. Fussnote im Haupttext) und «Der entzauberte Markt. Eine wirtschaftsethische Orientierung» (2002). (TA)

mit zu rechnen, dass er auch mit noch so aufwändiger Polithetorik und Verfassungssakrobatik nicht nachhaltig gegen die legitimen und daher moralisch starken Einwände von Kritikern durchzuhalten sein wird. Was aber könnten die Eckpunkte einer in jedem Sinne starken Position der Schweiz zu dieser Frage sein?

Die hier vorgestellten Überlegungen beruhen auf mehrjährigen Studien des Instituts für Wirtschaftsethik der Universität St. Gallen. Infolge teilweise vertraulicher Auftragsverhältnisse konnten die Ergebnisse nicht immer publiziert werden; hingegen liegen die wichtigsten Argumente im Rahmen einer breiter angelegten bankenethischen Untersuchung vor*.

Die Protektionisten vom Paradeplatz

Worum gehts konkret? Etwa ein Drittel der weltweit ausserhalb des jeweiligen