

Georg F. Kraye

**Spielraum für Bankegoismen
in der EU-Bankenordnung**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

Dr. iur. Georg F. Kray, Präsident des Verwaltungsrates der Bank Sarasin & Cie AG Basel, Präsident der Schweizerischen Baniervereinigung. Der nachfolgende Text gibt den Vortrag wieder, der am 5. November 2002 im Europainstitut gehalten wurde.

Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung

„Es ist besser zusammenzuleben, als getrennt“, hat Romano Prodi kürzlich gesagt. Damit hat er natürlich Recht. Was er nicht gesagt hat, ist, dass man auch am gleichen Strang den Kürzeren ziehen kann. Diese Erfahrung und der entsprechende Argwohn prägten die tägliche Arbeit der Kommission weit mehr als die hehren Grundsätze. Das Gemeinsame ist meist ebenso unbestritten wie abstrakt und vage; das ist in der EU nicht anders als in der nationalen Politik, auch in der Schweiz. Dort aber, wo konkrete Vorschriften erlassen und durchgesetzt werden, stehen Interessen und oft auch Geld auf dem Spiel. Entsprechend spielen Lobbyisten die Hauptrolle, vor und mehr noch hinter den Kulissen.

Als Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung gehöre ich auch zu der Spezies. Wenn ich heute zu Ihnen über „Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung“ spreche, so will ich dies nicht in larmoyantem Ton tun und die egoistischen Interessen beklagen, die einem gemeinsamen Weg angeblich im Weg stehen. Interessen sind nichts verwerfliches, der eigene Standort nichts, wofür man sich a priori entschuldigen müsste. Auch Wissenschaftler werden von Erkenntnisinteressen geleitet. Entscheidend ist, dass sie sich darüber Rechenschaft geben und ihr Publikum dies nachvollziehen oder zumindest wissen kann. Eine beliebte Art, die eigenen Interessen zu verschleiern besteht demgegenüber gerade darin, an das schlechthin Gute oder Vernünftige zu appellieren.

Politik ist das Aushandeln von Lösungen für Probleme, die alle oder viele betreffen. Sie ist weder exakte Wissenschaft noch reiner Machtpoker, wohl aber ein bisschen von beidem. Der ehemalige deutsche Bundespräsident, Roman Herzog, hat es so ausgedrückt: „Es gibt ganz wenige Vorschriften, die aus Dummheit oder Bosheit gemacht worden sind. Meist waren vernünftige Erwägungen und irgendeine Lobby im Spiel.“

Mein Referat gliedere ich wie folgt: Ich werde zunächst die EU-Bankenordnung skizzieren. Die EU und deren Banken stehen bekanntlich vor der Aufgabe, nach der Einführung der gemeinsamen Währung die Integration ihrer Finanzmärkte weiter voranzutreiben. Die Schweizer Politik steht bei den bilateralen Verhandlungen II unter anderem vor der Herausforderung, ihre eigene Rechtsordnung und deren autonome Weiterentwicklung zu verteidigen. Dabei spielt das Thema Rechtshilfe bei manchen Dossiers eine entscheidende Rolle. Die Schweiz besteht bekanntlich auf der doppelten Strafbarkeit als Voraussetzung für die Gewährung von Rechtshilfe. Danach muss ein Delikt sowohl im ersuchenden als auch im ersuchten Staat strafrechtlich geahndet werden. Die EU macht diese Unterscheidung nicht. Im zweiten Teil des Referates spreche ich deshalb dann über die geplante Zinsbesteuerung der EU. Ich werde dabei eingehend das schweizerische Modell zur Förderung der Steuergerechtigkeit und die Gründe für die Ablehnung eines automatischen Meldeverfahrens erörtern. Insbesondere werde ich zeigen, dass der schweizerische Vorschlag einer Zahlstellensteuer auch dem Anliegen der EU Rechnung trägt.

Banken wichtig für die Volkswirtschaft

Kapital ist nicht nur ein wichtiger und knapper Produktionsfaktor, er ist darüber hinaus auch hoch mobil. Insbesondere reagieren Kapitaleigner bzw. -verwalter sensibel auf wirkliche oder auch nur vermeintliche Veränderungen des wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Umfeldes. Banken stehen deshalb im permanenten Wettbewerb um die knappe und mobile Ressource Kapital.

Das reibungslose Funktionieren der Finanzmärkte und das Vertrauen der Öffentlichkeit sind für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Wohlstand von zentraler Bedeutung. Banken vermitteln Geld und Informationen; dabei transformieren sie Beträge, Fristen und Risiken. Der Beitrag der Finanzmärkte zur Wohlstandsmehrung

erfolgt zunächst über die Mobilisierung von Sparkapitalien. Finanzintermediäre und Wertpapiermärkte sammeln Spargelder, um diese in grosse Investitionen zu transformieren; ohne dieses Poolen könnten weniger Investitionsvorhaben realisiert werden. Effiziente Intermediäre und transparente Märkte tragen dazu bei, die Informationskosten der Investoren deutlich zu senken. Finanzintermediäre, die sich auf die Beschaffung und Bewertung von Informationen über Investitionsprojekte spezialisieren, ermöglichen Anlegern nicht nur eine optimalere Projektauswahl, sondern auch eine Verbesserung der Anlagerendite. Effiziente Finanzmärkte verbessern ferner die Möglichkeiten der Risikodiversifizierung, indem der einzelne Kapitalanleger eine breitere Auswahl an Finanzinstrumenten vorfindet. Demgegenüber treffen Unternehmen wegen der Möglichkeit der besseren Risikostreuung eher Geldgeber, die ihre risikoreichen Investitionen finanzieren. Schliesslich nehmen die Finanzmärkte eine Überwachungsfunktion wahr. Das Urteil der Finanzmärkte stellt ein wichtiges und unparteiisches Kriterium dar, wenn es darum geht, Unternehmen oder Gebietskörperschaften zu beurteilen (und ev. disziplinieren). Gerade im jetzigen schwierigen Umfeld zeigt sich, wie ein Vertrauensschwund die Finanzierungskosten erhöhen und das Wachstum bremsen kann. Gemäss Studien der OECD können ungenügend integrierte Finanzmärkte das jährliche Wirtschaftswachstum eines Landes um 0,5 bis 0,7 Prozentpunkte reduzieren.

Langwierige Integration der EU-Finanzmärkte

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die EU-Kommission den steinigen Weg zum Finanzbinnenmarkt trotz zahlreicher Widerstände unter die Füsse nehmen will. Gemeinsamer Markt, Einheitswährung, Fortschritte in der Informationstechnologie, tiefere Kommunikationskosten und eine zunehmende Standardisierung der Finanzprodukte genügen alleine nicht; im Unterschied zu den USA ver-

fügt die EU noch immer nicht über einen integrierten und damit vergleichbar effizienten und liquiden Finanzmarkt.

Der freie Kapital- und Zahlungsverkehr wurde in der EU erst Anfang der neunziger Jahre vollständig erreicht. Die Bankenordnung der EU ruht heute wesentlich auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften durch die Mitgliedstaaten: Im Gegensatz zur ex ante Harmonisierung, derzufolge grenzüberschreitende Tätigkeiten erst nach einer Angleichung der Rechtsvorschriften möglich wäre, darf sich heute eine Bank im Prinzip in jedem andern EU-Staat niederlassen, sofern sie in ihrem EU-Domizilland lizenziert ist und die Mindeststandards der EU erfüllt. Die Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und der Heimatkontrolle haben geholfen, die Finanzmärkte der EU stärker zu integrieren. Beide wurden schon 1989 eingeführt (Zweite Bankrechtskoordinierungs-Richtlinie). Der damit geschaffene Spielraum ist mittlerweile aber weitgehend ausgeschöpft. Mit der Einführung des Euro hat sich schliesslich der Zugang zu den Finanzmärkten der derzeit zwölf Teilnehmerstaaten weiter vereinfacht. Insbesondere entfallen die Kosten und Risiken von Wechselkursen.

Von einem echten Binnenmarkt kann gleichwohl noch nicht die Rede sein: Nicht nur fehlt eine gemeinsame Infrastruktur (abgesehen vom Zahlungsverkehrssystem TARGET), auch sind die juristischen und regulatorischen Praktiken noch kaum vereinheitlicht. Auch bestehen unzählige, zum Teil auch informelle Eintrittsbarrieren fort. Dazu gehört die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, abweichende nationale Regelungen im geltend gemachten Interesse des Allgemeinwohls zu treffen. Beliebtes Motiv sind der Verbraucher- und Anlegerschutz: Dass einem Franzosen kein deutscher Verbraucherschutz zuzumuten ist und umgekehrt, beruhigt natürlich vor allem die lokalen Banken.

Marktgrenzen bestehen aber auch im Wholesale-Banking fort: Anders als im Zahlungsverkehr bleibt in der EU zum Beispiel die Abwicklung des grenzüberschreitenden Wertschriftenverkehrs fragmentiert. Während etwa die titel- und geldmässige Abwicklung (Clearing und Settle-

ment) durch so genanntes Netting (gegenseitige Verrechnung der Finanzströme) in den USA um 97% reduziert werden, schätzen Experten die Reduktion der Transaktionen in der EU wegen der immer noch stark national ausgerichteten Märkte auf lediglich 40%. Ausserdem verfolgen die einzelnen Börsenplätze, darunter die drei grossen Börsen London Stock Exchange, Euronext und Deutsche Börse, mit der Errichtung sog. „vertikaler Silos“, bei denen Handel, Ausführung und Abwicklung zwingend beim jeweiligen Börsenbetreiber erfolgen muss, Strategien, die eine europaweite Konsolidierung eher behindert als beschleunigt.

Dass Konsumenten aufgrund von Kultur- und Sprachgrenzen die jeweils bekannten nationalen Banken und Finanzintermediäre bevorzugen, ist verständlich und nachvollziehbar. Weniger verständlich ist demgegenüber, in welchem Mass und mit welcher Phantasie nationale Regierungen und Verwaltung Mittel und Wege suchen und zuweilen auch finden, um „ihre“ nationalen Champions vor ausländischer Konkurrenz zu schützen und damit eine transnationale Konsolidierung vorzögern.

Beispiel Regulierung: Der Finanzsektor jedes Mitgliedstaates wird durch nationale Gesetze reguliert und häufig von mehr als einer Aufsichtsbehörde überwacht. Multipliziert man dies mit der Anzahl Mitgliedstaaten, ergibt sich daraus für die EU eine stark fragmentierte Regulierungslandschaft. Dies allein behindert trotz aller Harmonisierungsbemühungen die Bildung eines einheitlichen Finanzmarktes deutlich. Die Kommission hat den Mangel erkannt: Erst kürzlich, am 14. Oktober 2002, hat sie unter Finanzintermediären eine Konsultation eingeleitet, wie die EU die Konzeption und Umsetzung von Rechtsvorschriften über Finanzdienstleistungen verbessern kann. Ziel der Kommission ist es, die Aufsichtspraktiken zu stärken und die Angleichung der Aufsichtssysteme zwischen den Mitgliedstaaten voranzutreiben.

Beispiel Übernahmerichtlinie: Seit Jahren kämpft die EU-Kommission für die Schaffung von Übernahmerichtlinien. Ein erster Richtlinienentwurf ist im Juli 2001 nach zwölfjährigem Ringen im Europäischen Parlament gescheitert. Dieser wollte EU-weit Mindestregeln für die Übernahme von Firmen schaffen, die dem Recht eines EU-Staates unterliegen und an einer oder mehreren Börsen in der EU notiert sind. Hauptziel war die Erhöhung der Rechtssicherheit bei transnationalen Übernahmen und der Schutz der Minderheitsaktionäre. Auch sollten Hürden für feindliche Übernahmen abgebaut werden, was den verbreiteten nationalen „Heimatschutz“ erschweren würde. Am 2. Oktober 2002 hat die Kommission einen neuen Vorschlag zur Regelung von Übernahmeangeboten vorgelegt. Ob dieser die Hürde des Europäischen Parlaments wird nehmen können, wird sich erst weisen.

Neuer Schub durch „Financial Services Action Plan“?

Mit dem 1999 lancierten Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP - Financial Services Action Plan) will die EU bis 2005 dem europäischen Finanzbinnenmarkt einen wesentlichen Schritt näher kommen. Sie erhofft sich dadurch, zusätzliches Wachstumspotential auszuschöpfen. Zur Halbzeit des FSAP sind zwar mehr als die Hälfte der insgesamt 43 geplanten Massnahmen abgeschlossen, der entscheidende Teil der Arbeit - die für den Finanzbinnenmarkt besonders wichtigen und politisch kontroversen Rechtsakte - stehen noch bevor. Dazu zählen nebst der erwähnten Übernahmerichtlinie unter anderem die Richtlinien für die Börsenzulassung und den Prospekt, Richtlinien über die Beaufsichtigung von Pensionsfonds, Richtlinien zum Fernabsatz von Finanzdienstleistungen sowie die Verabschiedung einer Richtlinie über die Besteuerung von Sparerträgen; ich komme darauf zurück. Bereits zu Beginn sind bei einigen Gesetzesprojekten Verzögerungen eingetreten. Bei den Verhandlungen zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament sind aufgrund der zum Teil weitrei-

chenden wirtschaftlichen Folgen zahlreicher Massnahmen weitere zeitraubende Auseinandersetzungen zu erwarten. Zudem muss damit gerechnet werden, dass einmal verabschiedete Richtlinien nicht überall reibungslos in nationales Recht umgesetzt werden.

Um die sich abzeichnenden Verzögerungen möglichst gering zu halten, hat der Europäische Rat im März 2001 in Stockholm beschlossen, ein gestrafftes Gesetzgebungsverfahren für das FSAP anzuwenden. Dieses gestraffte Verfahren geht zurück auf die Empfehlungen eines Ausschusses der Weisen unter dem Vorsitz von Baron Alexandre Lamfalussy.

Der Finanzplatz Schweiz im internationalen Umfeld

Der Finanzplatz Schweiz ist weit über die Landesgrenzen hinaus bedeutsam und erfolgreich. Er gehört zu den 10 global grössten Finanzplätzen. In Zukunft wird die internationale Arbeitsteilung auf den Finanzmärkten weiter zunehmen. Bedeutende Finanzplätze werden dabei noch stärker als heute eingebunden sein in ein Netzwerk des „Weltfinanzplatzes“.

Der längerfristige Erfolg des Finanz- und Bankenplatzes Schweiz beruht nebst der individuellen Kompetenz jeder Bank und ihrer Mitarbeiter wesentlich auf angemessenen wirtschaftlichen, politischen und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen. Diese gestatten den Banken, die Bedürfnisse der Kunden durch innovative Dienste und Produkte auf Dauer optimal zu befriedigen.

Zu den optimalen Rahmenbedingungen zählen namentlich eine strenge, sachgerechte und zweckmässige Regulierung und Aufsicht. Diese fördert und schützt die Reputation der Banken im In- und Ausland. Unser dualistisches Aufsichtssystem mit Revisionsgesellschaften als bankengesetzliche Revisionsstellen bzw. als „verlängerter Arm“ der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) leistet einen wichtigen Beitrag zu einer wirksamen und flexiblen Regulierung und Aufsicht.

Zu den wichtigen Rahmenbedingungen gehört sodann der wirksame Schutz der Privatsphäre der Bankkunden durch das Schweizerische Bankkündengeheimnis. Dieses bildet eine wesentliche Grundlage für das Vertrauen des Kunden in seine Bank.

Den auch im internationalen Vergleich vorbildlichen Standard der Regulierung, die zweckmässige Organisation der Aufsicht sowie den wirksamen Schutz der Privacy der Bankkunden gilt es als wichtige Erfolgsfaktoren zu erhalten und zu pflegen. Dies muss in Abstimmung mit den internationalen Bemühungen um eine weitere Verbesserung der Solidität und Stabilität der Finanzsysteme erfolgen. Insbesondere gilt es zu verhindern, dass die Anbieter von Finanzdienstleistungen in und aus der Schweiz gegenüber ausländischen Konkurrenten benachteiligt werden.

Die Banken unterstützen die weltweite, multilaterale Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS (WTO). Dazu zählt insbesondere der freie, d.h. diskriminierungsfreie Marktzugang für Schweizer Banken auf Basis der Meistbegünstigung bzw. eines „national treatment“. Im umgekehrten Fall ist dies gewährleistet: Die Schweiz gewährt ausländischen Konkurrenten freien Zugang zu unserem Finanzmarkt; sowohl bezüglich Eröffnung von Niederlassungen als auch grenzüberschreitend. Zusätzlich engagiert sich der Banken- und Finanzplatz Schweiz für den Marktzugang für Schweizer Institute in der EU sowie USA. Schweizerische Unternehmen sollen den lokalen Anbietern gleichgestellt sein. Während die Niederlassungsfreiheit für schweizerische Finanzinstitute im EU-Raum und in den USA im Wesentlichen diskriminierungsfrei möglich ist, bestehen nach wie vor Schranken für das grenzüberschreitende Angebot von Produkten und Diensten. Diese gilt es abzubauen.

Private Banking als Kernkompetenz Schweizer Banken

Viele Banken in der Schweiz haben sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte auf die Vermögensverwaltung für vermögende Privatpersonen spezialisiert. Sie haben dabei viel Know-how gesammelt und besitzen heute in der Sparte eine führende Position mit hohen Marktanteilen. Mehr als die Hälfte der gesamten Wertschöpfung der Banken entfällt heute auf die Vermögensverwaltung.

Der Erfolg der Banken in der Vermögensverwaltung beruht auf der langen Tradition und Erfahrung, dem traditionell soliden rechtlichen, wirtschaftlichen wie politischen Rahmen, der stabilen Währung, der hohen Effizienz und Zuverlässigkeit der Banken und nicht zuletzt auf der im langjährigen Vergleich guten Performance ihrer Anlagen. Letzteres spielt insbesondere eine wichtige Rolle bei den institutionellen Anlegern; die Performance-Orientierung gewinnt aber auch bei Privatkunden zunehmend an Bedeutung.

Zinsbesteuerung der EU: Ein System mit Lücken und Tücken

Die führende Position der Schweizer Banken im Private Banking wird bedroht durch die Absicht der EU, Mitgliedstaaten zu verpflichten, Zinszahlungen an Privatpersonen, die in einem anderen EU-Staat wohnen, durch die Zahlstellen an die zuständigen Behörden zu melden und die Einführung eines vergleichbaren Systems auch von Drittstaaten wie der Schweiz zu verlangen. Dass die EU dabei besonders auf den Finanzplatz Schweiz zielt, belegt der Umstand, dass nur die Schweiz und kein anderes Land für den Fall der Nicht-Unterweisung mit Sanktionen bedroht wird.

Der automatische Informationsaustausch sieht nur auf den ersten Blick ideal aus: Wenn das System funktionierte, so würde damit die richtige Steuer vom richtigen Staat bei richtigen Steuerpflichtigen zum richtigen Zeitpunkt erhoben. Die generalpräventive Wirkung wäre mithin beträchtlich. Bei genauerer Betrachtung werden aber auch erhebliche

Schwachstellen sichtbar: Zunächst beruht das Zinsbesteuerungsmodell der EU auf dem Zahlstellenprinzip. Danach informiert jene Bank, welche Zinszahlungen auf Konten ihrer Kunden gutschreibt, die für den Kunden zuständige Steuerbehörde, sofern der Kunde in einem anderen EU-Mitgliedstaat steuerpflichtig ist. Der Steuerpflichtige kann diese Meldung leicht umgehen, indem er die Zahlstelle, d.h. die Bankbeziehung, in ein Land ausserhalb der EU verlegt. Voraussetzung für das Funktionieren des Systems ist deshalb mitunter, dass es weltweit oder zumindest auf allen wichtigen Finanzplätzen eingeführt wird.

Am 16. Oktober 2001 haben deshalb die EU-Handels- und Finanzminister ein Verhandlungsmandat verabschiedet mit dem Ziel, dass die Zinsbesteuerung gemäss dem Richtlinienentwurf auch für die abhängigen Gebiete der EU (englische Kanalinseln etc.) gilt, und dass eine gleichwertige Lösung mit wichtigen Finanzplätzen ausserhalb der EU, insbesondere mit den USA, der Schweiz und europäischen Offshore-Staaten erzielt werden kann. Dabei fehlen allerdings auch wichtige Finanzplätze wie zum Beispiel Singapur, das seine Position als Vermögensverwaltungszentrum in den letzten Jahren rasch auszubauen vermochte. EU-intern haben andererseits Luxemburg und Österreich wiederholt klar gemacht, dass sie ihre Zustimmung zum Richtlinienentwurf von der Einigung über einen Informationsaustausch mit Drittstaaten, namentlich der Schweiz abhängig machen. Die Kommission muss den Rat über die Ergebnisse der Verhandlungen mit Drittstaaten bis Ende Dezember 2002 informieren.

Es resultiert das groteske Ergebnis, dass es die EU dem Willen souveräner Drittstaaten überlässt, ob das EU-interne Zinsbesteuerungsmodell eingeführt werden kann oder nicht. Tückisch ist dabei die doppelte Hebelwirkung: Einerseits sollen die Schweiz und andere Drittstaaten unter Anrufung einer angeblichen ethischen Pflicht zur Verwirklichung von Steuergerechtigkeit veranlasst werden, Steuergesetze der EU durchzusetzen. Andererseits sollen mittels Abkommen mit diesen Drittstaaten „unbotmässige“ EU-Mitgliedstaaten gezwungen werden,

eine nicht konsensfähige Steuerinitiative grösserer Mitgliedstaaten zu akzeptieren. Bei all dem wird eines deutlich: Die EU-Mitgliedstaaten sind bislang nicht in der Lage oder willens, ein internes Steuerproblem zu lösen.

Eine unvoreingenommene Beurteilung der EU-Zinsbesteuerung fördert weitere Mängel zu Tage: So mutet die Beschränkung der Besteuerung auf natürliche Personen und Zinszahlungen arbiträr an. Dabei kommt einem unweigerlich das Sprichwort in den Sinn: Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen. Die grosszügige „Grandfathering Clause“ zu Gunsten von Anleihen am Eurobondmarkt schliesslich lassen vermuten, dass wirtschaftliche Interessen einiger Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung des Entwurfs mindestens so gewichtig waren wie das vermeintliche Streben nach universeller Steuergerechtigkeit. Auch schwarze Schafe können Herden bilden.

Das Ziel der EU - die Sicherung der Steuereinnahmen - ist für sich genommen einleuchtend: Auch die Schweizer Gebietskörperschaften erheben Steuern, auch in der Schweiz ist Steuern zahlen keine freiwillige Wohltätigkeit am Staat und auch hierzulande ergreift der Staat Massnahmen, um die ihm zustehenden Steuern zu sichern. Deshalb kennt die Schweiz schon seit vielen Jahren ein System der Quellenbesteuerung - die Verrechnungssteuer -, das eine effektive Besteuerung von Kapitalerträgen sichert und gleichzeitig mit dem Bankkundengeheimnis die Privatsphäre des Bürgers angemessen schützt.

Bankgeheimnis, Steuersystem und Staatsverständnis

Unser Bankkundengeheimnis bildet Teil eines kohärenten, effizienten und ethisch fundierten Rechtssystems. Die Bundesverfassung garantiert jeder Person Anspruch auf Achtung ihres Privatlebens sowie den Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Dieser Grundsatz wird auf Gesetzesstufe an verschiedenen Orten konkretisiert: u.a. als Schutz der Persönlichkeit im Zivilgesetzbuch, als Datenschutz im

Datenschutzgesetz, als Verletzung des Berufsgeheimnisses im Strafgesetz bzw. im Bankengesetz.

Der Schutz der Persönlichkeit ist unbestritten. Dies kann aber nicht bedeuten, dass der Bürger unter dem Vorwand des Persönlichkeitsschutzes dem Staat jene Steuern vorenthalten darf, auf welche dieser einen auch demokratisch legitimierten Anspruch besitzt. Wenn der Staat gar nichts unternimmt, um sein Steuereinkommen zu sichern und Verstösse nicht ahndet, so verkommt das Steuern zahlen rasch zur freiwilligen Wohltätigkeit. Wenn der Staat andererseits alles unternehmen wollte, um jeglichen Betrug oder jegliche Hinterziehung absolut zu verhindern, so bescherte uns dies den orwellischen Kontrollstaat und damit einen Zustand, in welchem jede persönliche Freiheit erstickt würde.

Die Lösung liegt in einer Werteabwägung und einem Ausgleich zwischen den konkurrierenden rechtlichen und ethischen Ansprüchen. Das schweizerische Steuersystem nimmt diesen Ausgleich in einem Drei-Säulen-Konzept vor: a) Der Eigenverantwortlichkeit der Steuerpflichtigen, b) einer Verrechnungssteuer zur Steuersicherung sowie c) einem wirksamen Sanktionssystem zur Ahndung von Steuerdelikten, welches auch die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses in gravierenden Fällen (Abgabebetrag) vorsieht.

Eigenverantwortung der Steuerpflichtigen

Das schweizerische Steuersystem basiert auf dem Grundsatz der Selbstdeklaration. Die Bank hat keine Auskunftspflicht gegenüber den Steuerbehörden, wohl aber eine Bescheinigungspflicht gegenüber dem Kunden. Dasselbe gilt in Bezug auf die Steuerhinterziehung, welche im Administrativverfahren mit Bussen und Strafsteuern geahndet wird. In Steuerbetrugsfällen hingegen, die im Bund und in verschiedenen Kantonen als Vergehen qualifiziert und im ordentlichen Strafverfahren verfolgt werden, kann sich die Bank nicht auf ihre Schweigepflicht be-

rufen. Steuerbetrug liegt insbesondere vor, wenn der Steuerpflichtige vorsätzlich falsche oder gefälschte Urkunden verwendet, um die Steuerbehörden zu täuschen und dadurch unrechtmässige Steuervorteile zu erlangen. Der Staat greift also mit abgestuften Sanktionen ein, wo ein Kunde in qualifizierter Weise seiner Verantwortung nicht genügt. Hingegen ist die Bank nicht dazu da, die Steuerehrlichkeit ihrer Kunden von Amtes wegen zu überwachen und zu rapportieren. Die Eigenverantwortlichkeit der Steuerpflichtigen wird sodann unterstützt und gefördert durch eine massvolle Höhe der Steuerbelastung sowie die Einsicht der Bürger, dass die Besteuerung gerecht ist und die Steuergelder wirksam eingesetzt werden. In unserem Land – und auch dies ist ziemlich einmalig – entscheiden die Bürger über die Art und Höhe ihrer Besteuerung.

Verrechnungssteuer zur Steuersicherung

Dennoch braucht es auch bei vernünftigem Steuerniveau und sinnvoller Verwendung der Steuern Massnahmen, um der Steuerdefraudation der Uneinsichtigen vorzubeugen. Die Schweiz bedient sich hierzu seit langem und mit nachweislichem Erfolg der Verrechnungssteuer auf inländischen Kapitalerträgen. Mit der Verrechnungssteuer sind schweizerische Schuldner verpflichtet, Steuern auf Kapitalerträgen zu erheben und den Fiskus abzuliefern. Das Schuldnerprinzip stellt sicher, dass alle Zinszahlungen und notabene auch Dividenden, d.h. alle aus schweizerischer Quelle stammenden Kapitalerträge, an in- oder ausländische Empfänger besteuert werden. Dagegen werden Zinsen von ausländischen Schuldnern von der Verrechnungssteuer nicht erfasst, weil schweizerisches Recht nicht extraterritorial angewandt werden kann. Mit der Verrechnungssteuer soll der Empfänger steuerbarer Leistungen veranlasst werden, diese ordnungsgemäss zu deklarieren. Die in der Schweiz wohnhaften Zinsgläubiger und Aktionäre können bei Fälligkeit der steuerbaren Leistungen (Zinsen und Dividenden) die

Verrechnungssteuer in vollem Umfang zurückfordern.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Verrechnungssteuer die Sicherung des Steuersubstrates mit dem geringst möglichen administrativen Aufwand ermöglicht. Der Anspruch auf Durchsetzung der Steuerehrlichkeit wird damit optimal mit dem Gebot der Effizienz staatlichen Handelns verbunden.

Grenzen des Bankkundengeheimnisses

Der Schutz der Privatsphäre trägt wesentlich zum Vertrauen des Kunden in seine Bank bei. Dieser Schutz stellt einen grundlegenden Wert in der schweizerischen Rechtsordnung dar. Er bringt das Recht des Bürgers auf und die Verantwortung für seine individuelle Freiheit zum Ausdruck. Dies ist das Ergebnis der Aufgabenteilung zwischen Staat und Bürgern. Darüber hinaus folgt das Bankkundengeheimnis dem Prinzip der Gleichbehandlung; schweizerischen und ausländischen Kunden wird der gleiche Schutz gewährt.

Das schweizerische Bankkundengeheimnis war nie und ist nicht absolut. Das Bankengesetz behält die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnis- und Auskunftspflichten der Bank gegenüber einer Behörde ausdrücklich vor, vor allem im Strafprozess- und Rechtshilferecht gegenüber den gesetzlich vorgesehenen Untersuchungsorganen.

Die Abgrenzung von Hinterziehung und Betrug ist ein politischer Entscheid des schweizerischen Gesetzgebers. Die Schweiz gewährt dem Einzelnen im Rahmen ihrer Referendumsdemokratie mehr Selbstverantwortung und den Behörden weniger verteilende Gerechtigkeit als in manchen parlamentarischen Systemen anderer Länder. Die Schweizer wollen nach dem überwiegenden Staatsverständnis ihrer Bürger die Bewohner des Landes nicht einem allwissenden Staat unterwerfen, auch nicht zur Sicherung des Steuersubstrats. Allerdings führen die hohen Bussen, Nach- und Strafsteuern im Administrativverfahren

bei entdeckter Steuerhinterziehung zu einer erheblichen präventiven Wirkung. Vergleichen Sie diese Grundhaltung etwa mit der Steueramnestie von Italien in diesem Jahr, wo je nach Vorgehen der „reue Sünder“ die Früchte langjähriger Unkorrektheit zum Nulltarif legalisieren konnte.

Der von der EU anvisierte europaweite Informationsaustausch über die Zinseinkünfte natürlicher Personen steht im Widerspruch zum Rechtsempfinden einer Mehrheit unserer Bürger und zu unserer Kultur des Respekts vor der Privatsphäre. Die Durchsetzung EU-eigener Ansprüche in unserem Land mit Hilfe einer breitbandigen Überwachung durch automatische Informationsweiterleitung würde nicht nur das Vertrauensverhältnis zwischen Bankkunden und ihrer Bank, sondern mindestens so stark jenes zwischen Bürgern und Staat beeinträchtigen.

Zahlstellensteuer als Mittel der Steuersicherung

Der Bundesrat und die Banken haben verschiedentlich zum Ausdruck gebracht, dass die Schweiz kein Interesse daran hat, Geschäfte anzuziehen, die darauf ausgerichtet sind, eine neue EU-Regelung zu umgehen. Die Schweiz ist namentlich bereit, eine Besteuerung von Zinszahlungen auf Konten bei Schweizer Banken an Empfänger in der EU zu prüfen, sofern die EU für sich selbst und ihre abhängigen Gebiete die vorgesehenen Massnahmen tatsächlich realisieren und die wichtigsten Finanzplätze ausserhalb der EU eine gleichwertige Regelung akzeptieren würden. Im Fall von Abgabebetrag ist die Schweiz sodann bereit, zusätzlich zur Rechtshilfe auch Amtshilfe zu leisten.

Den Ausgangspunkt für eine Lösung bildet die Verrechnungssteuer, welche in der heutigen Form bestehen bleiben soll. Als rechtliche Grundlage für eine ergänzende schweizerische Quellensteuer in Form einer Zahlstellensteuer dient nach dem Vorschlag des Bundesrates ein Staatsvertrag zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Den

Steuergegenstand bilden Zinszahlungen von ausländischen Schuld-
nern an private Endempfänger mit Wohnsitz in einem EU-Staat.

Die Auswirkungen der skizzierten Zahlstellensteuer auf die hier ver-
walteten Vermögen und generierte Wertschöpfung wird umso gerin-
ger sein, je mehr wichtige Finanzplätze gleichwertige Massnahmen
ergreifen. Deshalb dringen wir auch vehement darauf, weitere von der
EU bislang nicht in Erwägung gezogene Finanzzentren miteinzu-
beziehen. Bleiben wichtige Finanzplätze ausgenommen, sei es, weil
die EU mit ihnen nicht verhandelt hat, sei es, weil dabei keine Einigung
erzielt werden konnte, so ist es um so wahrscheinlicher, dass ent-
sprechende Kapitalien aus den Ländern, welche Zinsen besteuern und
dies sichern, dorthin abfliessen. Dies zu bewerkstelligen ist bekanntlich
recht einfach, genügt dazu doch eine einfache Verlagerung der Depot-
stelle auf einen Finanzplatz ohne entsprechende Regulierung. Die
Banken sind bereit, den Bundesrat im Hinblick auf die mögliche Ein-
führung einer praktikablen Zahlstellensteuer zu unterstützen, um keine
Umgehungsgeschäfte aus den EU-Staaten anzuziehen.

Fazit: Es gibt Spielraum für legitime Bankegoismen!

Das schweizerische Bankkundengeheimnis steht nicht im Widerspruch
zum EU-Gemeinschaftsgedanken. Unser Egoismus besteht darin, dass
wir ein System verteidigen, das uns gegenüber dem konkurrierenden
Modell der EU einen legitimen Wettbewerbsvorteil verschafft. Wir ver-
halten uns dabei nicht unmoralisch, denn wir benützen das System
nicht, um die Steuermoral der EU zu unterminieren. Unser System der
Verrechnungssteuer funktioniert seit Jahren erwiesenermassen effizi-
ent. Mit dem Angebot, das System auch auf Zinszahlungen auf Konten
von EU-Bürgern in der Schweiz auszudehnen, erfüllen wir den Wunsch
der EU-Staaten nach Sicherung ihres Steuersubstrats, ein weitgehen-
des Entgegenkommen für ein Nicht-Mitgliedland.

Die Schweiz darf als souveräner Staat für sich in Anspruch nehmen,

ihre eigene Rechts- und Steuerordnung gemäss dem Rechtsempfin-
den ihrer Bürger weiterzuentwickeln. Sie muss sich dafür weder ent-
schuldigen noch moralisierende Belehrungen gefallen lassen. Mit ih-
rem vitalen Egoismus bildet die Schweiz Teil eines lebendigen, offe-
nen und wohlhabenden Europas, denn: Wo alle einstimmig singen,
wäre der Text ohne Bedeutung.

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- O Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- O Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- O Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- O Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

* vergriffen

- O Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)*
- O Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)*
- O Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa*
- O Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- O Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- O Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- O Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- O Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- O Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- O Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft *
- O Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechselspiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- O Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz
- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects

- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?
- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport
- O Nr.62 Georg F. Krayer, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz,
Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2002

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.