

**ARTIKEL**

Schweizer Bank von 22.09.2004, Claudia Jäggi Talary und Brigitte Strebel

**Bundesrat Hans-Rudolf Merz: Rahmenbedingungen verbessern**

Die verschärfte Praxis der BaFin (deutsche Finanzmarkt-Aufsichtsbehörde) stehe im Widerspruch zu den Bestrebungen innerhalb der OECD und WTO, erklärt Bundesrat Hans-Rudolf Merz. Er strebt deshalb die individuelle Freistellung für Schweizer Banken an. Erste Gespräche haben bereits stattgefunden. Aber das Problem harrt noch der Lösung.

Die Schweiz lebe von der Pharmaindustrie, Spezialmaschinen, Uhren, Tourismus und dem Bankenplatz, erklärt Finanzminister Hans-Rudolf Merz. «Betrachtet man die Steuereinnahmen, dann spielt der Bankenplatz unter diesen Industrien die zweitwichtigste Rolle. Wenn wir den Bankenplatz schwächen, dann ist die Frage legitim, wovon die Schweiz künftig leben will. Denn ohne Alternativen wäre eine Schwächung äusserst problematisch. Der Finanzplatz Schweiz muss nicht in erster Linie verteidigt, sondern vielmehr durch gute Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig erhalten werden.

«Schweizer Bank»: Herr Bundesrat, welche Konsequenzen haben Sie aus der Ablehnung des Steuerpaketes gezogen?

Bundesrat Merz: Man darf nicht mit Paketen arbeiten, ausgenommen wenn das Abstimmungspaket eine klare innere Logik hat. Im Falle der Bilateralen I gab es beispielsweise die Forderung «Alles oder nichts» seitens der EU. In diesem Falle musste eine Paketlösung ausgearbeitet werden. Bei der Wohneigentumsbesteuerung muss zuerst der Systemwechsel erfolgen, der dann massvoll mit flankierenden Massnahmen begleitet werden kann. Sonst besteht die Gefahr, dass über das Ziel hinausgeschossen wird.

«SB»: Vorlagen müssen also einfach und für die Stimmbürger nachvollziehbar sein, damit sie politisch durchsetzbar sind.

Bundesrat Merz: Das ist eine weitere Dimension. Vorlagen dürfen nicht zu kompliziert ausfallen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Familienbesteuerung, wo der Erklärungsbedarf zur kalten Progression die Vorlage erheblich kompliziert hat.

«SB»: Was bleibt zu tun?

Bundesrat Merz: Wir haben jetzt die Stempelsteuervorlage wieder auf den Tisch gebracht, und zwar unverändert. Zwar gab es Änderungswünsche von Seiten der Börse, die wir aber nicht berücksichtigt haben, denn sonst hätten wir diese Vorlage wieder in die Vernehmlassung schicken müssen. Damit würden wir zusätzlich einige Monate verlieren und die Vorlage müsste nochmals ins Parlament eingebracht werden. Mit unserem Vorgehen sind wir nun im nächsten Jahr rechtzeitig auf dem Parkett mit der Vorlage. Im Übrigen erwarten wir kein Referendum, sodass es keine Volksabstimmung dazu braucht.

«SB»: Wann kommt es zur nächsten Abstimmung?

Bundesrat Merz: Ich lasse mir mit weiteren Vorlagen Zeit. Bezüglich Familienbesteuerung werden wir nicht mit eigenen Vorschlägen auftreten, sondern warten, bis das Parlament aktiv wird. Im Bereich der Besteuerung von Ehepaaren prüfen wir, ob wir vorzeitig die Individualbesteuerung einführen sollen. Allerdings ist das Thema der Individualbesteuerung äusserst komplex. Denn es geht um sehr viele Abgrenzungsfragen in Bezug auf Erbschaft, Immobilien, Kinder, Scheidungen usw. Ich habe aber den Auftrag gegeben, diese Abklärungen zu beschleunigen, denn der gesellschaftliche Trend geht in Richtung Individualbesteuerung.

«SB»: Welche Schwierigkeiten bereitet Ihnen als Finanzminister die Familienbesteuerung?

Bundesrat Merz: Für mich ist das ein schwieriges Thema. Denn einerseits werden Kinder- und Kinderbetreuungsabzüge gefordert. Andererseits werden Kinder- und Familienzulagen nachgefragt. Das kann zu einer sehr teuren Scherenbewegung führen. Hier muss man die Frage stellen, wer diese Aufwendungen bezahlen soll. Das erfordert noch sehr viel Arbeit.

«SB»: Wie steht es im Wohneigentumsbereich?

Bundesrat Merz: Zurzeit herrscht hier Funkstille.

«SB»: Kommt Ihnen die Konjunktur bei den Steuerfragen entgegen?

Bundesrat Merz: Das hoffe ich. Aber diese Hilfe findet immer mit Zeitverzögerung statt. Bei der direkten Bundessteuer dauert der Verzögerungseffekt rund drei Jahre. Bei anderen Steuern wie der Mehrwert-, Verrechnungssteuer oder den Stempelabgaben als Transaktionssteuern stellt sich dieser Effekt schnell ein. Allerdings sind die Verbesserungen sehr moderat, und bei der direkten Bundessteuer dürften die Effekte erst

ab 2007 spürbar sein.

«SB»: Somit ist ein genereller Systemwechsel in Richtung «Flat Tax» zurzeit ausgeschlossen?

Bundesrat Merz: Bevor wir etwas ausschliessen, brauchen wir verlässliche Grundlagen. Ich habe folgende Projekte der Steuerverwaltung in Auftrag gegeben: Studium zur Flat Tax, zur negativen Einkommenssteuer sowie zum dualen Einkommenssteuersystem. Diese Projekte werde ich zu Ende denken und dann in den Bundesrat einbringen. Gleichzeitig werde ich darüber nachdenken, wie wir langfristig die Stempelabgaben ersetzen können.

«SB»: Werden die Banken den Ersatz der Transaktionssteuer kompensieren müssen.

Bundesrat Merz: Davon gehe ich nicht ohne weiteres aus, denn die Banken nehmen die Transaktionen für ihre Kunden und nicht für sich selber vor. Diese setzen sich aus privaten und institutionellen Anlegern zusammen. Darum kann man auch über eine verstetigte Einkommens- oder Kapitalgewinnsteuer nachdenken, die einen eher flächendeckenden Charakter hätte. Ich betone aber, dass wir erst in der Phase des Studiums sind und die möglichen Optionen prüfen. Erst, wenn die Vorschläge zur Abstimmung in die Finanzordnung eingegangen sind, lasse ich mich dazu vernehmen. In fünf Jahren, wenn die nächste Finanzordnung zur Debatte steht, wird es genau um diese Themen gehen.

«SB»: Wird von Seiten der EU ein gewisser Druck auf die Schweiz in Richtung Harmonisierung des Steuersystems aufgebaut?

Bundesrat Merz: Tatsächlich gibt es innerhalb der EU gewisse Harmonisierungsbestrebungen. Wir müssen aber sehen, dass es in der EU bezüglich der direkten Steuern bis heute keinen Harmonisierungsauftrag gibt. In der EU ist die Steuerpolitik in diesem Bereich hauptsächlich Sache der Mitgliedstaaten. Diese haben ihr eigenes, autonomes Steuersystem beibehalten. Es wäre daher verfehlt, von einem eigentlichen Druck auf die Schweiz in Richtung Harmonisierung des Steuersystems zu sprechen. Solange die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, sollte sie geld-, währungs-, finanz- und konjunkturpolitisch unabhängig bleiben. Denn damit bietet unser Finanzplatz eine Diversifikationsalternative für die internationalen Finanzströme.

«SB»: Was bedeutet das in Bezug auf das Bankkundengeheimnis?

Bundesrat Merz: In Sachen Bankgeheimnis haben wir mit den Bilateralen II eine Lösung gefunden, die für beide Seiten zufrieden stellend ist. Der Sturm hat sich also gelegt, und es ist nicht mit einem Wetterumschlag zu rechnen.

«SB»: Was halten sie von der SVP-lancierten Debatte zur Verankerung des Bankkundengeheimnisses in der Schweizer Verfassung.

Bundesrat Merz: Den Initianten geht es um den Schutz der Privatsphäre. Dieser Schutz ist auch mir ein wichtiges Anliegen. Gerade heutzutage, wo neue Technologien neben ihren vielen Vorteilen auch neue Gefahren für den Datenschutz mit sich bringen, ist die Privatsphäre besonders verletzlich. Die Initiative ist zwar gut gemeint, aber das Bankgeheimnis lässt sich mit einem neuen Verfassungsartikel nicht besser wahren.

«SB»: Inwiefern lässt sich das Bankkundengeheimnis überhaupt schützen?

Bundesrat Merz: Der Schutz des Bankgeheimnisses ist bereits heute durch Verfassung und Gesetzgebung ausreichend gewährt. Das steuerliche Bankgeheimnis, das im Zentrum der Diskussionen um das Bankgeheimnis steht, wird im Innenverhältnis durch die Steuer- und Verfahrensgesetzgebung definiert, im Aussenverhältnis, d.h. gegenüber anderen Staaten, kommen das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und die Doppelbesteuerungsabkommen sowie künftig die neuen bilateralen Verträge zur Anwendung. Dieser Ordnungsrahmen garantiert, dass das Bankgeheimnis nur in berechtigten Fällen aufgehoben werden kann. Die Verankerung des Bankgeheimnisses in der Bundesverfassung würde also keinen Mehrwert bringen.

«SB»: Wäre eine solche Verfassungsdeklaration überhaupt mit den Bilateralen II kompatibel.

Bundesrat Merz: Ja. Eine Aufnahme des Bankgeheimnisses in der Bundesverfassung sagt ja noch nichts aus über dessen Ausgestaltung. Es ist wie beim Eigentum. Dieses ist in der Bundesverfassung gewährleistet. Seine konkrete Ausgestaltung ergibt sich aber aus der gesamten Rechtsordnung. Der Gesetzgeber hätte nach wie vor die Kompetenz, das Bankgeheimnis auf der Gesetzesstufe oder in Staatsverträgen näher zu regeln. In den Bilateralen II haben wir darauf geachtet, dass das Bankkundengeheimnis im Bereich der direkten Steuern so wie wir das in der Schweiz bisher gehandhabt haben unangetastet bleibt.

«SB»: Aber bei der indirekten Steuer kommt das Gutachten von Professor Xavier Oberson ins Spiel.

Bundesrat Merz: Bei den indirekten Steuern gewähren wir der EU im Betrugsabkommen die so genannte «Inländerbehandlung». Das heisst, die Schweiz wird zu Gunsten von EU-Behörden in Amts- und Rechtshilfeverfahren die gleichen Zwangsmassnahmen ergreifen, die sie auch Schweiz-intern anwenden kann. Dies betrifft z.B. Zeugeneinvernahmen und Beschlagnahmungen. Man muss aber die Relationen dieser Ausweitung der internationalen Amts- und Rechtshilfe sehen. In den meisten Fällen erfüllt die Hinterziehung

indirekter Steuern den Tatbestand des Steuerbetrugs, weil es dazu besonderer betrügerischer Machenschaften braucht. Bei Steuerbetrug ergreifen wir bereits heute Zwangsmassnahmen zu Gunsten des Auslandes.

«SB»: Muss mittelfristig erneut mit einer Attacke gegenüber dem Schweizer Bankkundengeheimnis von Seiten der OECD gerechnet werden?

Bundesrat Merz: Die OECD ist gegenüber den so genannten Steueroasen in Zugzwang. Das Stichwort dazu ist Schaffung eines «Level Playing Field». Es kann deshalb nicht ausgeschlossen werden, dass auch der Druck auf das Bankgeheimnis wieder zunehmen könnte. Die erfolgreiche Verhandlung des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU hat aber unsere Stellung in der OECD gestärkt. Und zudem darf man nicht aus den Augen verlieren, dass im Steuerbereich letztlich Verhandlungen und Abkommen auf der bilateralen Ebene entscheidend sind. Der Druck der OECD hat sich also vorderhand vermindert, das heisst aber nicht, dass wir die multilaterale Dynamik in der OECD unterschätzen.

«SB»: Wäre der angelsächsische Trust eine Alternative zum Bankkundengeheimnis, die sich als strategische Verteidigungsposition gegen weitere Attacken eignen würde?

Bundesrat Merz: Diese Fragen klären wir derzeit ab. Wahrscheinlich würde es genügen, das Haager-Trust-Übereinkommen zu ratifizieren, ohne dass grössere gesetzliche Anpassungen in der Schweiz nötig wären. Eine Botschaft über die Ratifizierung des Übereinkommens wird derzeit vom Bundesamt für Justiz ausgearbeitet und sollte diesen Herbst vor das Parlament kommen. Die Ratifizierung des Übereinkommens würde eine bessere Anerkennung des Trusts im Schweizer Recht erlauben. Damit könnte unser Privatsektor vermehrt auf dieses Vehikel zurückgreifen. Das würde einen nicht zu vernachlässigenden Vorteil für unseren Finanzplatz darstellen.

«SB»: Wird die in den Bilateralen II beschlossene Zinssteuer auch effektiv umgesetzt werden?

Bundesrat Merz: Unser Wille zur Umsetzung des Abkommens am 1.7.2005 ist vorhanden. Die Schweiz wird ihre Verantwortung wahrnehmen und bereit sein. Jetzt liegt der Ball bei der EU.

«SB»: Das heisst, wenn nur ein einziger EU-Staat das Veto ergreifen sollte, könnte das Abkommen ins Wanken kommen.

Bundesrat Merz: Der EU-Ministerrat hat den 1. Juli 2005 formell als Startdatum für die Anwendung der Zinsbesteuerungsrichtlinie festgelegt. Ich gehe nicht davon aus, dass dieses Datum verschoben wird.

«SB»: Sind die zunehmenden Wettbewerbsbeschränkungen, wie beispielsweise das Wettbewerbsverbot in Deutschland, kompatibel mit den Bestimmungen der WTO.

Bundesrat Merz: Die verschärfte Praxis der BaFin steht sicher im Widerspruch zu den Bemühungen der OECD und der WTO nach offenen Märkten. Die Schweiz gewährt ausländischen Finanzintermediären den vollen Zugang zum Finanzmarkt. An zwei Treffen mit Bundesfinanzminister Eichel habe ich mich für einen ungehinderten Marktzugang für Schweizer Banken eingesetzt. Herr Eichel zeigte Verständnis für unsere Anliegen und machte deutlich, dass individuelle Freistellungen für Schweizer Banken möglich seien. Zudem werde mit der Freistellung keine Niederlassungs- und Verbuchungspflicht mehr begründet. Zudem fanden zwischen der EBK und der BaFin Gespräche statt. Grundsätzlich positiv zu werten ist, dass Schweizer Banken nun eine Freistellung für das aus der Sicht des Finanzplatzes Schweiz wichtige Privatkundengeschäft erhalten können. Das ist ein erster Fortschritt, aber damit sind noch nicht alle Probleme gelöst.

«SB»: Welche Gegenleistungen muss die Schweiz dafür erbringen.

Bundesrat Merz: Ich erwarte keine Gegenleistungsforderungen.

«SB»: UBS hat als Global Player mit den Wolfsberg-Prinzipien bezüglich Geldwäscherei einen neuen Standard geschaffen. Ist es denkbar, dass künftig unser nationales Recht vermehrt auch eine internationale Anwendung findet.

Bundesrat Merz: Der Gedanke ist interessant. Initiativen des Privatsektors wie die Wolfsberg-Prinzipien sind begrüssenswert. Was unser nationales Recht angeht, so sehe ich höchstens in indirekter Hinsicht die Möglichkeit einer internationalen Anwendung. Dazu ein Beispiel. Die Schweiz arbeitet aktiv in den wichtigsten internationalen Finanzgremien mit, so auch in der FATF, welcher sie seit deren Gründung im Jahr 1989 angehört. Bei der Revision der 40 Empfehlungen der FATF sind einige der neuen Regeln in Anlehnung an die Schweizer Gesetzgebung entstanden, namentlich diejenigen, welche die Identifikation des Kunden oder des wirtschaftlich Berechtigten sowie die Sorgfaltspflicht gegenüber «politisch exponierten Personen» betreffen.

«SB»: Ist es richtig, dass das Sarbanes-Oxley-Gesetz mehr schadet als nützt.

Bundesrat Merz: Die Schweiz unterstützt voll und ganz die Motive, die dem Sarbanes-Oxley Act zu Grunde liegen, nämlich die Stärkung des Anlegerschutzes und der Unternehmensintegrität sowie die Wiederherstellung des Vertrauens von Aktionären und anderen Interessengruppen in die Finanzberichterstattung. Wie der Act im Einzelnen umgesetzt und angewandt wird, wird sich zeigen. Die Schweiz steht im Kontakt mit den zuständigen Behörden.

«SB»: Hat der Banken- und Finanzplatz Schweiz ein ethisches Problem.

Bundesrat Merz: Das sehe ich anders. Im Laufe der Zeit wurden sehr moderne Technologien rund um den Finanzplatz entwickelt. Der Finanzplatz Schweiz ist zudem eine Diversifikationsmöglichkeit für Anleger, Privatpersonen und andere Vermögensträger sowie ein Finanzierungszentrum. Ethische Fragen stellen sich allenfalls mit Bankkunden. Hier wurden viele Anstrengungen zur Bekämpfung von Kriminalität unternommen. Wie ich schon erwähnt habe, nimmt die Schweiz gerade bei der Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung auch international eine Vorreiterrolle ein.

«SB»: Umgekehrt hat der Aufwand für die Banken zur Erfüllung aller Regulierungsvorschriften ein Mass angenommen, das schon bald kontraproduktiv ist. Sollte man künftig nicht wieder mehr auf die Eigenverantwortung der Banken setzen, um zu verhindern, dass gewisse Geschäfte in andere Finanzzentren wie Singapur abfließen?

Bundesrat Merz: Die Interessen im Finanzsektor sind sehr heterogen, und deshalb stehe ich als Finanzminister in einem gewissen Zwiespalt. Einerseits höre ich von den Banken, dass die Regulierungsdichte unverhältnismässig zugenommen habe. Dem stehen aber andere, genauso wichtige Interessen gegenüber wie beispielsweise der Anlegerschutz oder die Reputation des Finanzplatzes Schweiz. Es ist nicht einfach, die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut zu bringen und eine optimale Regulierungsdichte hervorzubringen. Mit diesem Problem steht aber die Schweiz keineswegs alleine da. Alle wichtigen Finanzzentren setzen sich mit diesem Phänomen auseinander, allen voran die EU. Wir setzen uns dafür ein, dass diese Regeln das bestmögliche Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Gesamtsicht aufweisen. Es braucht offenbar mehr Mut zur Lücke. Aber ich kann heute noch nicht sagen, in welchen Bereichen das möglich sein wird.

Alle gieren nach dem Nationalbankgold

Die SVP und die SP wollen das Nationalbankgold und die Nationalbankgewinne zu einem massgeblichen Teil der AHV zukommen lassen. Bundesrat Hans-Rudolf Merz wehrt sich für die Unabhängigkeit der Nationalbank, welche durch eine Verbindung von Gewinnausschüttung und AHV-Finanzierung gefährdet würde. «Es geht hier um zwei separate Vorlagen. Einerseits die einmalige Verteilung von 1300 Tonnen Gold oder gut 20 Mrd Fr., welche die SNB für die Führung der Geldpolitik nicht mehr benötigt. Andererseits um die Volksinitiative, welche die künftigen, jährlich anfallenden Nationalbankgewinne ebenfalls der AHV zukommen lassen möchte. Beide Vorschläge sind publikumswirksame Ideen zur Verteilung der Goldreserven und der Nationalbankgewinne, die allerdings nicht zu Ende gedacht wurden. Sie sorgen für eine Umverteilung von Mitteln, die gegenwärtig Bund und Kantonen zukommen. Dem Bund würden dadurch insgesamt Mittel im Umfang von über rund 1 Mrd Fr. pro Jahr entgehen. Sollte es zu einer Abstimmung kommen, werde ich die SVP konkret fragen, ob sie dieses Geld beispielsweise aus der Landwirtschaft abzweigen kann und ob die SP die Sozialversicherungen noch weiter belasten will. Zudem schafft die Volksinitiative eine direkte Verbindung zwischen der Gewinnausschüttung der SNB und der Finanzierung der AHV und gefährdet damit die Notenbankunabhängigkeit. Dagegen werde ich mich mit aller Kraft wehren. Die gerechteste Lösung wäre, diese Gewinne allen zugute kommen zu lassen, indem sie in ordentlichen Verfahren in die öffentlichen Haushalte fließen und dort nach demokratischen Spielregeln verteilt würden.»

Die weit gehend demografiebedingte Finanzierungslücke bei der AHV erreicht laut Finanzminister Merz in der Zukunft ein Ausmass, welches zum Handeln zwingt: «Das Nationalbankgold löst diese Probleme nicht. Daher werden sowohl Anpassungen auf der Leistungsseite wie auch Steuererhöhungen zur Diskussion gestellt werden müssen. Auf der Leistungsseite sollten wir beispielsweise über den Rentenanpassungsmechanismus nachdenken. Bei den Steuererhöhungen steht nicht zuletzt aus wirtschaftspolitischen Gründen die Mehrwertsteuer im Vordergrund. Der Bundesrat wird in den nächsten Monaten über die Grundzüge der nächsten ordentlichen AHV-Revision befinden.»

Finanzmarktaufsicht neu gestalten

Die Dringlichkeit für eine integrierte Finanzmarktaufsicht sei heute nicht mehr so hoch, wie zu Beginn dieses Projektes, erklärt Finanzminister Hans-Rudolf Merz. «Der Allfinanzgedanke hat sich nicht wie erwartet in den Geschäftsmodellen durchgesetzt. Die Problemlösung in der Aufsicht erfolgt nach wie vor pro Segment, auch wenn bei Finanzkonglomeraten die Aufsicht umfassend ist. Zurzeit bin ich daran abzuklären, welchen Weg wir einschlagen sollen. Ich habe verschiedene Gutachten vorliegen. Dazu gehört der 1. Teilbericht der Expertenkommission Zimmerli bezüglich einer integrierten Finanzmarktaufsicht, der 2. Teilbericht derselben Kommission zum Sanktionsinstrumentarium sowie ein Gutachten der Expertenkommission Brühwiler zur Aufsicht in der beruflichen Vorsorge. Ziel muss es sein, eine transparente, berechenbare und starke Finanzmarktaufsicht zu schaffen, deren Qualität international anerkannt wird. Das heisst also, dass die nationale Überwachung einem weltweit gültigen Standard gerecht wird.»

Die Neugestaltung der Finanzmarktaufsicht sei eine grosse Herausforderung, aber auch eine Chance für den Finanzplatz Schweiz und seine internationale Positionierung, betont Bundesrat Merz. «Deshalb ist die Wahl des richtigen Modells von grösster Wichtigkeit. Das von der Expertenkommission Zimmerli verfolgte Integrationsmodell ist beispielsweise in wichtigen Partnerländern der Schweiz bereits erfolgreich umgesetzt, man denke da etwa an die britische FSA. Im Frühjahr habe ich aber das Tempo in dieser Vorlage reduziert, da ich die Meinungsbildung in der Frage der Integration in der Finanzmarktaufsicht vertiefen will.

Allen Unkenrufen zum Trotz kann es sinnvoll sein, die EBK und das BPV zusammenzuführen. Zudem kann ich

mir gut vorstellen, zusätzlich die Geldwäschereikontrollstelle von Anfang an in das neue Gebilde zu integrieren. Damit könnten Synergien in der Logistik, der Philosophie oder der Aus- und Weiterbildung sowie im Informationsaustausch geschaffen werden.»

» Fenster schliessen

---