

«Eine ressentimentgeladene Einstellung provozieren»

Kurze Geschichte über Versuche, die einheimische Steuerhinterziehung in der Schweiz zu berechnen

Von Stefan Howald

Die Steuerhinterziehung in der Schweiz ist ein politisch umkämpftes Thema. Umso erstaunlicher ist es – oder gerade nicht –, dass kaum seriöse Studien zu ihrer Grösse existieren. Die letzte offizielle Berechnung der eidgenössischen Steuerverwaltung stammt aus dem Jahre 1962. Seither begnügen sich selbst wissenschaftliche Studien mit Schätzungen oder konzentrieren sich auf die psychologisch betrachtete ‚Steuermoral‘. Die Geschichte dieses Schweigens ist auch die Geschichte der Hegemonie der Finanzwirtschaft in der Schweiz.

1 Hinterzogene Wehropfer

18 Milliarden Franken Kapital seien im Jahr 1932 nicht versteuert worden: Das vermutete der Finanzwissenschaftler Eugen Grossmann, einst Chef des Zürcher Statistischen Amtes, dann Ökonomieprofessor an der Uni Zürich und zeitweiliger Vorsitzender der Kommission für Konjunkturfragen. Diese 18 Milliarden Franken hätten 50 Prozent des gesamten Vermögens entsprochen.¹

Die Berechnung erregte einiges Aufsehen, und ein paar Jahre später, 1944, veröffentlichte die eidgenössische Steuerverwaltung einen Aufsatz «Über das Ausmass der Steuerhinterziehung bei Wertschriften und Sparguthaben».² Darin wertete sie Statistiken zum ersten so genannten Wehropfer von 1940 aus, d. h. einer Sondersteuer auf dem Kapital zur Deckung der ausserordentlichen Rüstungs- und kriegswirtschaftlichen Ausgaben. Die Steuerverwaltung errechnete einen Sollbestand an Aktien und Obligationen (nach Kurswert im Statistischen Jahrbuch) sowie von Sparguthaben (laut Bankenstatistik) von 27 Milliarden

¹ Eugen Grossmann: «Die Reform der Vermögens- und Einkommenssteuer in der Schweiz». Sonderdruck aus dem Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung. Zürich: Orell Füssli 1938. Hier zitiert nach Munz 1944, 3 (siehe Anm. 3). In einem Aufsatz von 1947, «Das Gerechtigkeitsproblem in der Steuerpolitik», betonte Grossmann, dass die Einführung der Verrechnungssteuer die Defraudation nicht gestoppt habe und meinte, «dass der Steuerdruck für alle Klassen der Bevölkerung kleiner sein könnte, wenn man mit verdoppelter Energie den fiskalischen Erfolg in der restlosen Erfassung der Steuerobjekte, statt in beständigen Tarifierhöhungen, suchen wollte». (In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1947, S. 97–118, hier: S. 118)

² In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1944, S. 183–188.

Franken – abzüglich schweizerische Werte in ausländischem Besitz, zuzüglich ausländische Werte in Schweizer Besitz. Diese Summe wurde mit der nominellen Deklaration in den Steuererklärungen beim Wehropfer verglichen.

	Aktien	Obligationen	Sparguthaben	Total
	in Milliarden Franken			
Sollbestand	<u>7,9</u>	<u>13,0</u>	<u>6,1</u>	<u>27,0</u>
Beim Wehropfer deklariert:				
Natürliche und juristische Personen	5,7	6,4	1,9	14,0
Personengesellschaften	<u>0,2</u>	<u>0,2</u>	<u>0,1</u>	<u>0,5</u>
	5,9	6,6	2,0	14,5
Nicht wehropferpflichtig:				
Natürliche Personen	0,3	0,3	1,9	2,5
Juristische Personen	<u>0,2</u>	<u>3,4</u>	<u>0,2</u>	<u>3,8</u>
Total	6,4	10,3	4,1	20,8
Beim Wehropfer unversteuert geblieben	1,5	2,7	2,0	6,2
In % des Sollbestandes	19 %	21 %	33 %	23 %

Insgesamt wurden demnach 6,2 Milliarden Franken nicht deklarierte, nicht versteuerte Gelder, 23 Prozent des Sollbestandes, festgestellt.

Der Landesring-Nationalrat Hans Munz fasste die Studie 1944 zusammen³ und reichte ein Postulat ein, das den Bundesrat aufforderte, Massnahmen gegen die massenhafte Steuerhinterziehung zu treffen, die beim zweiten Wehropfer zu erwarten sei. Munz führte ins Feld, dass die 6,2 Milliarden ins Verhältnis zu den zu versteuernden 20,7 Milliarden (Sollbestand von 27 Milliarden minus nicht wehropferpflichtige Beträge von 6,3 Milliarden) zu setzen wären, was eine Hinterziehung von 30 Prozent der Vermögenswerte ergebe. Auch meinte er, die Steuerverwaltung habe eher vorsichtig kalkuliert; zudem seien Hinterziehungen in Bezug auf Sachwerte und anderes nicht berücksichtigt worden. In seinem Postulat vom 6. Juni 1944 folgerte Munz, dass dem Bund dadurch «im Zeitpunkt grösster aussenpolitischer Bedrängnis» 150 Millionen Franken Steuergelder unrechtmässig vorenthalten worden seien (S. 34). Im gleichen Sinn publizierte die Steuerverwaltung im Rahmen einer geplanten Steueramnestie 1944 eine Serie von Aufklärungsblättern, in denen es unter anderem hiess:

«Die Steuermoral ist bei uns ein leidiges Kapitel; wollte man die geistige Gesundheit und Widerstandskraft unserer Eidgenossenschaft allein danach beurteilen, so stände es böse um unsere Aussichten. Die Steuerdefraudation ist ein alteingesessenes nationales

³ Nationalrat Hans Munz: «Steuerhinterziehung – ein Massenphänomen in der Schweiz». Erweiterter Sonderabdruck aus der Tat, Sommer 1944 (Schriftenreihe 33 Landesring der Unabhängigen, Zürich), 36 Seiten.

Übel, das durch Sitte, schlechtes Beispiel und unzweckmässige Steuermethoden und Gesetze leider ein gewisses Bürgerrecht erlangt hat.»⁴

Tatsächlich wurde noch im gleichen Jahr die Verrechnungssteuer auf Kapitalgewinnen eingeführt. Die damit verbundene Hoffnung, die Steuerschlupflöcher zu stopfen, erfüllte sich allerdings kaum, so dass Ende der 1950er Jahre die Diskussion um die Steuerhinterziehung erneut aufflammte.

2 Eidgenössische Steuerverwaltung versus Bankiervereinigung

Im Juni 1960 reichten der sozialdemokratische Nationalrat Matthias Eggenberger (St. Gallen) und 38 Mitunterzeichner eine Motion für eine «wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation» ein. Sie wurde 1961 für erheblich erklärt und im Mai 1962 durch den Bundesrat aufgrund einer Studie der Steuerverwaltung beantwortet.⁵ Die Steuerverwaltung ging dabei in erster Linie von der nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuer aus. Dieser so genannte Bruttoertrag betrug 1958 146 Millionen (1960: 188 Millionen). Davon wurden 65 Millionen (1960: 70 Millionen) als Ertrag von Kapital in ausländischem Besitz angenommen. Blieben 81 Millionen (1960: 118 Millionen) nicht zurückgeforderte Verrechnungssteuer von Kapital in Schweizer Besitz. Verrechnet mit dem Verrechnungssteueransatz ergaben sich nicht angegebene, d. h. hinterzogene Kapitalerträge von 323 Millionen (1960: 437 Millionen). Kapitalisiert bei 3,5 Prozent resultierten geschätzte 9,2 Milliarden (1960: 12,5 Milliarden) nicht versteuerter Wertschriften. Weitere Hinterziehungsbereiche wurden ebenfalls eingeschätzt, was zu folgenden Zahlen führte (S. 1068):

Inländische Wertschriften	10 – 13 Milliarden
Sparguthaben (verrechnungssteuerfrei)	1
Ausländische Wertschriften	4 – 5
Noten	1 – 2
Gold	1 – 2
Total	17 – 23 Milliarden Franken

⁴ Freundliche Mitteilung von Gisela Hürlimann, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich, vom 25. Januar 2010.

⁵ Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Motion Eggenberger betreffend wirksamere Bekämpfung der Steuerdefraudation (vom 25. Mai 1962). Bundesblatt, 7. Juni 1962, S. 1057–1115.

Die geschätzte Summe der nicht versteuerten Vermögen belief sich also auf 17 bis 23 Milliarden Franken. In einem zusätzlichen Teil (und über den Auftrag der Motion Eggenberger hinaus, die nur nach der Hinterziehung bei Vermögenswerten fragte) schätzte die Steuerverwaltung auch die Hinterziehung auf dem Einkommen und kam auf mindestens 2 Milliarden Franken nicht versteuertes Einkommen (S. 1071).

In einem weiteren Kapitel versuchte sie den Steuerausfall einzuschätzen, streckte vor einer genaueren Berechnung beim erarbeiteten Einkommen die Waffen und konzentrierte sich auf die Berechnung des Steuerausfalls durch verheimlichte Kapitalerträge. Dabei kam sie im kantonalen Durchschnitt und bei Berücksichtigung der Progression zu folgenden Zahlen (S. 1075):

	Kantone und Gemeinden Mio. Fr.	Bund
Wertschriften	125 – 160	10 – 15
Banknoten, Gold	8 – 16	-
Einkommen	100 – 120	25 – 35
Total, mind.	233 – 296	35 – 50

Ohne genauere Nachweise wurden auch Prozentzahlen angegeben; danach machten die 125 bis 160 Millionen Franken «rund 6 Prozent» (S. 1074) der gesamten Einkommens- und Vermögenssteuer der Kantone und Gemeinden aus, die 233 bis 296 Millionen entsprächen dann etwa 11 Prozent.

Staatspolitisch-moralisch wurde Steuerhinterziehung als Verstoss gegen die Rechtsgleichheit und als eine Art unlauterer Wettbewerb eingestuft, die zu einem «Mangel an staatspolitischer Gesinnung» führe, die in der «eigentümlichen Moral vieler Bürger zum Ausdruck [kommt], die einen privaten Diebstahl aufs schärfste verdammen, sich aber kein Gewissen daraus machen, dem Staat erhebliche Mittel im Wege der Defraudation vorzuenthalten» (S. 1076). Danach folgte eine ausführliche Diskussion möglicher Gegenmassnahmen.

Nach der Veröffentlichung des Berichts reagierten laut Gisela Hürlimann weite Teile des bürgerlichen Lagers empört, und Lobbygruppen vor allem aus der Bankbranche wurden sogleich aktiv.. Es «ging ein Aufschrei durch weite Teile des bürgerlichen Lagers, insbesondere durch die Banken-Community und ihre Lobby-Gruppen, die schnell und hart beim Bundesrat vorstellig wurden».⁶ In einem Telegramm an den Bundesrat zeigt sich die

⁶ Wie Anmerkung 4.

Bankiervereinigung «bestürzt» über den Bericht, «insbesondere über die Ausführungen zur Berufsgeheimhaltungspflicht der Banken».⁷ Diese Ausführungen könnten dem Ausland «neue Argumente für die sich bereits abzeichnenden Vorwürfe gegenüber der Schweiz und unserem Bankgewerbe» liefern sowie im Schweizervolk «eine ressentimentgeladene Einstellung gegenüber Banken und Bankgeheimnis provozieren». Deshalb wurde ultimativ eine Besprechung mit der Finanzdelegation des Bundesrates gefordert, bevor der Bericht ins Parlament gelange.

3 Die Tücken der Empirie

Seit 1962, also seit nun beinahe 50 Jahren, ist in der Schweiz kein offizieller Bericht zur Steuerhinterziehung mehr erstellt worden. Hingegen wurden in den letzten Jahrzehnten einige wissenschaftliche Studien vorgelegt, deren angebliche Empirie aber nicht über jeden Zweifel erhaben ist.

Hannelore Weck-Hannemann (Uni Konstanz und Zürich) und Werner W.

Pommerehne (Uni Saarbrücken und Zürich) veröffentlichten Anfang der 1990er Jahre zwei Studien zur Steuerhinterziehung und zur Steuermoral, die in der Forschung häufig zitiert werden.⁸ Sie bestimmen die Steuerhinterziehung auf Einkommenseite als «Differenz zwischen den der Steuerbehörde jedes Kantons insgesamt gemeldeten Haushaltseinkommen und den unabhängig (von den Ermittlungen der Steuerbehörde) erhobenen Haushaltseinkommen» (S. 524). Dabei kamen sie auf folgende Hinterziehungsquoten:

1965	25 Prozent
1970	22 Prozent
1978	12,6 Prozent

Diese angebliche Halbierung in 13 Jahren wird nicht weiter problematisiert. Die Studie kapriziert sich hingegen auf eine mathematisierte Aufzählung von Faktoren, die eine Rolle bei der Steuerentrichtung spielen sollen. Dabei werden auch psychologische Faktoren rund um die Steuermoral einbezogen, was in folgende schöne Formel mündet:

$$\begin{aligned}
 (SH_{it})_j = & a_0 + a_1 WE_{it} + a_2 SM_{it} + a_3 GS_{it} + a_4 SF_{it} \\
 & + a_5 Y_{it} + a_6 ANL_{it} + a_7 AÄ_{it} + a_8 DY_t + u_{it} \quad (S. 523)
 \end{aligned}$$

⁷ Diplomatische Dokumente der Schweiz, DoDiS-30715.

⁸ Hannelore Weck-Hannemann/Werner W. Pommerehne: «Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse». In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 4/1989, S. 515–556; Hannelore Weck-Hannemann/ Werner W. Pommerehne: «Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland». Public Choice 88, 1996, S. 161–170.

Bruno S. Frey (Uni Zürich) und Lars P. Feld (Uni Marburg) haben sich in zwei Beiträgen von 2002 und 2004 auf die Arbeiten von Weck-Hannemann/Pommerehne gestützt und deren Berechnungen der Steuerhinterziehung für 1985, 1990 und 1995 fortgesetzt.⁹ Sie präsentieren folgende Grafik:

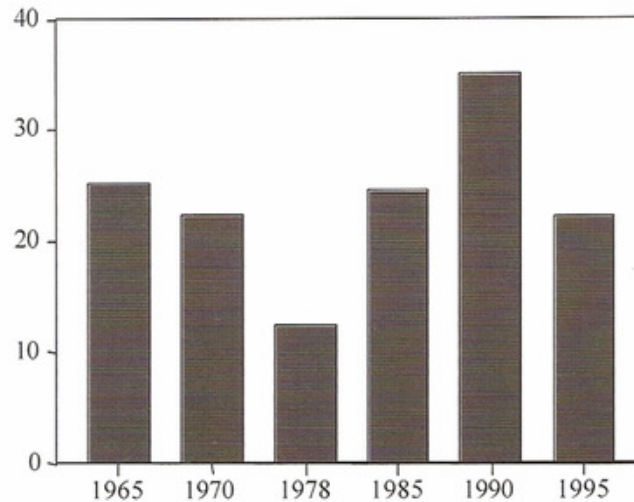


Figure 1: The Average Level of Income Tax Evasion in the Swiss Cantons from 1965 to 1995 (in Percent of Gross Household Income).

Damit variiert die Steuerhinterziehung in den untersuchten 30 Jahren zwischen 12,6 Prozent (1978) und 35,1 Prozent (1990). Die Studie gliedert die Ergebnisse für 1970 und 1995 kantonal auf und kommt, bei wild fluktuierenden Zahlen, für 1995 auf einen Kantonsdurchschnitt von 22,3 Prozent (beispielsweise wird für Basel-Stadt im Jahr 1970 eine Steuerhinterziehung für ca. 2 Prozent und für 1995 eine solche für ca. 22 Prozent ausgewiesen, oder für Schwyz für 1970 eine von ca. 35 Prozent und für 1995 eine von ca. 20 Prozent). Diese Zahl wird mit einer – geschätzten – kantonalen Schattenökonomie verglichen, wobei – nicht erstaunlich – eine direkte Korrelation festgestellt wird.

In der Folge werden wie bei Weck-Hannemann/Pommerehne mögliche Faktoren für die Steuerhinterziehung diskutiert. Damit ordnen sich auch diese Studien ein in die vorherrschende kuriose Debatte über die Psychologie der Steuerhinterziehung.

⁹ Lars P. Feld/Bruno S. Frey: «Deterrence and Morale in Taxation. An Empirical Analysis». Cesifo working paper Nr. 760, August 2002. Englischsprachige Studie von 41 Seiten. Lars P. Feld/ Bruno S. Frey: «Illegal, Immoral, Fattening or What? How Deterrence and Responsive Regulations Shape Tax Morale». Volkswirtschaftliche Beiträge. Philipps-Universität Marburg 2004. Englischsprachige Studie von 26 Seiten. In ersterer taucht die Zahl von 22,4 Prozent Steuerhinterziehung nur beiläufig in einer einleitenden Bemerkung und einer Statistik auf (S. 3 bzw. 36). Die zweite Studie enthält mehr zum Umfang der Steuerhinterziehung, ist lesefreundlicher, aber die Grafiken sind nicht in Zahlen umgesetzt und verbleiben im Ungefähren der Grafikkolonnen.

4 Zur Psychologie der ‚Steuer-moral‘

Feld/Frey gehen implizit davon aus, dass Steuerhinterziehung unvermeidlich sei, und diskutieren vor allem Steuerungsmassnahmen, etwa durch freundliche, entgegenkommende Behörden, oder eine «direktdemokratische» Regierungsform. Diese Diskussion um die ‚Verwaltung‘ der Steuerhinterziehung hat im angelsächsischen Raum eine längere Tradition. Auf Deutsch wurde sie unter anderem in einem Beitrag von Martin Leschke aus dem Jahre 1997 präsentiert.¹⁰ Leschke verwendet dabei als Referenzgrösse für die, vage bestimmte, mögliche Steuerhinterziehung die, ebenso vage bestimmte, Schattenwirtschaft in verschiedenen westlichen Ländern. Seine Kombination verschiedener Faktoren, die die Steuerhinterziehung einschränken könnten, führt ihn zur Behauptung eines «Hysteresis-Effekt steuer(un)ehrlichen Handelns» (S. 170), oder einfacher ausgedrückt: Die Wirkungen staatlicher Massnahmen zur Eindämmung der Steuerhinterziehung bleiben hinter den Erwartungen zurück. Woraus der politisch opportune Schluss gezogen wird, dass «vertrauensschaffende Massnahmen» wirksamer seien als «kostenintensive Kontrollen und Bestrafungen» (S. 174).

Auch eine Studie von Gebhard Kirchgässner (Uni St. Gallen) aus dem Jahr 2007 zur Steuer-moral gehört zu dieser Forschungslinie.¹¹ Die Studie beginnt damit, dass sie für die Schweiz eine eher schlechte Steuer-moral behauptet. Kirchgässner beruft sich dabei auf die Resultate des International Social Survey Programm (ISSP) von 1998 und des World Value Survey (WVS) von 2002. Diese Umfragen ermitteln die (subjektive) Einschätzung der Steuer-moral, ohne jedoch Angaben zur (objektiven) Steuerbezahlung bzw. -hinterziehung zu liefern. Die gestellten, suggestiven Fragen differieren leicht in ihrer Form: Der ISSP fragt danach, ob es legitim sei, wenn ein Steuerzahler nicht sein gesamtes Vermögen versteuere; der WVS fragt danach, ob es gerechtfertigt sein könne, Steuern zu hinterziehen. In beiden Umfragen ist die Schweiz eher auf hinteren Plätzen gelandet (24. Platz von 32 Ländern, bzw. 60. Platz von 80 Ländern).

Kirchgässner will in der Folge nachweisen, dass ein direkter Zusammenhang zwischen Steuer-moral und direkt-demokratischer Partizipation besteht, was wiederum mit einer in dieser Forschungsrichtung offenbar sehr beliebten Formel belegt werden soll. Den «scheinbaren

¹⁰ Martin Leschke: «Das Problem der Steuerhinterziehung. Eine moralökonomische Analyse». In: Karl Reinhard Lohmann/ Birger P. Priddat (Hrsg.): «Ökonomie und Moral. Beiträge zur Theorie ökonomischer Rationalität». München 1997, S. 157–174.

¹¹ Gebhard Kirchgässner: «Direkte Demokratie, Steuer-moral und Steuerhinterziehung: Erfahrungen aus der Schweiz». In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2007 (8/1), S. 38–64.

Widerspruch» (S. 58) zwischen tiefer Steuermoral und angeblich positiver Auswirkung der direkten Demokratie versucht er mit der skurrilen These aufzulösen, dass die Steuermoral in der Schweiz ohne direktdemokratische Formen *noch schlechter* wäre. Immerhin weist er auch kritisch darauf hin, dass die in der Schweiz nach wie vor gehandhabte Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht zu einer guten Steuermoral beitrage (S. 44).

Seit dieser Studie liegt eine neue Ausgabe des World Values Survey (WVS) vor, in der sich die Werte für die Steuermoral auf die Jahre 2005 bis 2007 beziehen. Danach ist die Steuermoral in der Schweiz, die um die Jahrtausendwende gefallen ist, offenbar wieder ein wenig angestiegen: 61,8 Prozent halten Steuerhinterziehung in keinem Fall für gerechtfertigt. Damit liegt die Schweiz minimal über dem Schnitt von 61,3 Prozent der 57 befragten Länder, gleichauf mit Italien und den Niederlanden, aber ein wenig hinter den USA oder Spanien. Am wenigsten geneigt, Steuern zu hinterziehen, sind die Bürgerinnen und Bürger eines bunten Strausses von Staaten wie Argentinien, Jordanien, Japan und die Türkei; unterdurchschnittliche Werte weisen Grossbritannien (57,8), Deutschland (56,6) und, erstaunlicherweise, die skandinavischen Länder (Finnland: 56,2, Schweden: 53,5, Norwegen: 49,7,) sowie nochmals mit einigem Abstand Frankreich (47,9) auf; am Schluss folgen Länder wie Serbien, Slowenien, Thailand und Malaysia. Wenn uns der WVS in der nächsten Frage allerdings mitteilt, dass im Jahr 2006 im Irak 94,4 Prozent der Befragten gemeint haben, es sei niemals gerechtfertigt, Bestechungsgelder anzunehmen, dann zeigt sich, dass solche Umfragen wohl eher Unterhaltungswert haben.

5 Vergleiche mit der Schwarzarbeit

Als weiteres Mass zur Bestimmung der Steuerhinterziehung wird gelegentlich der Anteil der Schwarzarbeit am Volkseinkommen eines Landes herangezogen, wobei alle Experten den Prozentsatz der Steuerhinterziehung deutlich höher einschätzen als denjenigen der Schwarzarbeit. Dieses Verfahren hat allerdings den Nachteil, dass die Bestimmung der Schwarzarbeit notgedrungen vage ausfällt. Zumeist stützen sich entsprechende Aussagen für die Schweiz auf die Arbeiten von Friedrich Schneider (Universität Linz), der sich einen Ruf als führender Experte auf diesem Gebiet geschaffen hat. In den westeuropäischen Ländern hat Schneider in den letzten Jahrzehnten einen deutlichen Anstieg der Schwarzarbeit konstatiert,

für die Schweiz einen solchen von 3,2 Prozent (1975) auf 8,87 Prozent (35 Milliarden Franken) im Jahr 2000.¹²

Seither soll der Anteil weiter zugenommen haben. Das Seco, das seit 2008 eine gemeinsame Kampagne von Gewerkschaften und Unternehmern gegen Schwarzarbeit koordiniert, hält in seinen Unterlagen fest: «Der Anteil der ganzen Schattenwirtschaft am Bruttosozialprodukt ist von 3,2 Prozent (1975) auf 9,9 Prozent (2006) gestiegen.»¹³ Thomas Buomberger weist im «Beobachter» weist darauf hin, dass dem Staat durch die Schwarzarbeit viel mehr Geld entzogen werde als durch die so genannten Sozialschmarotzer.¹⁴ Mit Bezug auf Friedrich Schneider nennt er für 2007 in der Schweiz einen kleinen Rückgang der Schwarzarbeit um 0,5 Prozent auf 9,4 Prozent beziehungsweise 37 Milliarden Franken. Auch economiesuisse, die Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft, bestreitet solche Zahlen nicht. In einem Meinungsbeitrag bestätigt Christoph A. Schaltegger, Leiter des Bereichs Finanz- und Steuerpolitik, dass sich in der Schweiz die Schattenwirtschaft in den letzten dreissig Jahren verdreifacht habe, auf knapp 10 Prozent des BIP: «Jeder zwölfte in der Schweiz verdiente Franken fliesst an Steuerbehörde, Sozialversicherung und Krankenkasse vorbei.»¹⁵

Die nicht entrichteten Sozialversicherungsbeiträge machen allerdings nur einen Teil der Steuerhinterziehung aus. Nicht erfasst werden damit all jene Gelder, die durch die vielfältigen «Steuroptimierungen» etwa mit Hilfe anderer Steueroasen am Schweizer Fiskus vorbeigeschmuggelt werden.

6 Kampf gegen Steuerhinterziehung statt Abbau des Sozialstaats

Im Rahmen der aktuellen Debatten über den Finanzplatz Schweiz sind verschiedene der obigen Studien aufgegriffen worden. In einem Meinungsartikel in der Zürcher «Wochenzeitung» hat Ex-Preisüberwacher Rudolf Strahm schon 2003 auf die Steuerhinterziehung hingewiesen, mit deren Bekämpfung die angebliche Finanznot des Bundes behoben werden könnte.¹⁶ Dabei beruft er sich auf die Studie von Feld/Frey (2002), nach der 23 Prozent des steuerbaren Einkommens nicht versteuert würden und folgert: «Bei einem mittleren Grenzsteuersatz von 24 Prozent könnte man theoretisch dem Bund drei

¹² Friedrich Schneider: «Schattenwirtschaft – Tatbestand, Ursachen, Auswirkungen». Mönchengladbach 2000.

¹³ www.keine-schwarzarbeit.ch (download November 2010).

¹⁴ Thomas Buomberger: «Die wahren Schmarotzer». In: Beobachter 15.8.2007 (17/2007).

¹⁵ Christoph A. Schaltegger: «Schattenwirtschaft und Steuerhinterziehung». www.GoldwynReports.com/?p=1551 (download November 2010).

¹⁶ Rudolf Strahm: «Eine andere Finanzpolitik ist möglich». In: Wochenzeitung. Zürich, 16.10.2003, Seite 18.

Milliarden und den Kantonen und Gemeinden sechs bis acht Milliarden in die Kassen spülen, respektive die Steuerpflichten entsprechend entlasten.» Auch Buomberger erwähnt die Bekämpfung der Schwarzarbeit und der Steuerhinterziehung als Massnahmen gegen die Auszehrung des Steuersubstrats. Anfang 2010 hat Marc Badertscher diese Debatte im Zürcher «Tages-Anzeiger» aufgegriffen.¹⁷ Badertscher fasst die bisherigen Schätzungen zusammen, ohne neue Berechnungsgrundlagen zu liefern, und spricht von 20 Prozent bzw. «fünf bis zehn Milliarden» hinterzogener Steuern. Interessant sind die von ihm eingeholten Reaktionen auf diese Zahlen: Der Stadtzürcher Steuerchef Paul Aschwanden findet die Summe «plausibel», Professor Bruno S. Frey meint, die Rechnung sei «nicht unvernünftig», Professor Gebhard Kirchgässner betont die verschlechterte Schweizer Steuermoral, und der Chef der kantonalzürcherischen Steuerverwaltung, Adrian Hug, weist darauf hin, dass mit den neuen Anlageformen und Börsengeschäften die Sicherung der Verrechnungssteuer nicht mehr greife: «Rein objektiv hat damit das Risiko für Steuerhinterziehungen zugenommen.» Die Zahl von 5 bis 10 Milliarden wird also von keiner Seite bestritten. Sie wird auch von niemandem als skandalös empfunden. Auch Christoph A. Schaltegger von Economiesuisse akzeptiert die Grössenordnung der Steuerhinterziehung: «Die vorhandenen Studien gehen bei der Einkommenssteuer von einer Hinterziehungs-Rate von ungefähr 20 % aus.»¹⁸ Vielsagend sind seine politischen Schlussfolgerungen: «Verfolgung und höhere Strafandrohung bekämpfen nur die Symptome.» Gegen eine Vereinheitlichung der kantonalen Steuersysteme wird das Föderalismusargument angeführt. Das wenig überraschende Rezept von Economiesuisse besteht in einer generellen «Vereinfachung des Steuersystems» und einer «Begrenzung der Staatsaktivität vor allem im Falle der Regulierungen».

7 Automatischer Informationsaustausch statt Verrechnungssteuer: Geschätzter Mehrertrag

Die Verrechnungssteuer ist eine Quellensteuer. Banken und Finanzinstitute mit Sitz in der Schweiz müssen auf alle Zinserträge von Vermögenswerten automatisch 35% an den Fiskus abführen. Die Steuerberechtigten können diese Beträge in der Steuererklärung rückfordern, sofern sie die entsprechenden Vermögenswerte deklarieren.

Statt einer Verrechnungssteuer könnte eine automatische Informationspflicht eingeführt werden: Die Finanzinstitute müssten dann den Steuerbehörden die Zinserträge

¹⁷ Marc Badertscher: «Schweizer Steuerzahler hinterziehen jährlich Milliarden». In: Tages-Anzeiger. Zürich, 3.2.2010.

¹⁸ Wie Anmerkung 15.

mitsamt der entsprechenden personellen Angaben übermitteln. Diese Auskunftspflicht ist in mehreren EU-Ländern eingeführt, und sie wird als EU-weite Regel in Erwägung gezogen. Das Bankgeheimnis müsste dafür entsprechend modifiziert werden: Gegenüber Steuerbehörden wäre es aufzuheben.

Auf der Basis der nicht zurückerstatteten Verrechnungssteuern lässt sich abschätzen, welcher Mehrertrag beim Wechsel von der Verrechnungsteuer zur Automatischen Informationspflicht zu erwarten wäre. Diese Berechnung soll im Folgenden für die Jahre 2008 bis 2010 durchgeführt werden.

Die eidgenössische Steuerverwaltung weist für die Verrechnungsteuer so genannte Bruttoerträge aus,¹⁹ in der folgenden Tabelle unter A aufgeführt. Davon sind die Rückforderungen von ausländischen Besitzern abzuziehen (C).²⁰ Bei diesen ausländischen Rückforderungen lässt sich eine nicht zurückgeforderte Quote von 25 Prozent der Erträge von Ausländern annehmen (D).²¹ Daraus lassen sich die nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern durch Schweizer errechnen (B minus D = F). Die Steuerhinterziehungsquote beträgt dann F geteilt durch E + F. Mit 21 Prozent (2008) bzw. 17 Prozent (2009 und 2010) befinden wir uns in der Grössenordnung der allgemein geschätzten 20 Prozent.

		2008 in Mio. Fr	%	2009 in Mio. Fr	%	2010 in Mio. Fr	%
A	Erträge der Verrechnungsteuer	29'980	100	23'696	100	26'062	100
B	Nicht zurückgeforderte Verrechnungsteuer	6'446	21,5	4'367	18,0	4'720	18,0
C	Zurückgeforderte Verrechnungsteuer von Ausländern	3'351		3'397		3'438	
D	25 % nicht zurückgeforderte Verrechnungsteuer von Ausländern	1'117		1'132		1'146	
E	Zurückgeforderte Verrechnungsteuer von Schweizern	20'183		15'932		17'904	

¹⁹ EFD/ESTV: Fiskaleinnahmen des Bundes 2010. PDF. Bern 2011, S.14.

²⁰ Der Prozentsatz der Rückerstattung an ausländische Antragsteller von der gesamten Rückerstattung beträgt 14,2 Prozent (2008) bzw. 18 Prozent (2009) und 16 Prozent (2010). Dieser Anteil ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen, in den frühen 2000er-Jahren betrug er etwa 30 Prozent, mit einem massiven Ausriss im Jahr 2004, als er, wohl aufgrund neuer Doppelbesteuerungsabkommen, 68 Prozent betrug.

²¹ Es ist davon auszugehen, dass in jüngster Zeit relativ gesehen mehr ausländische Besitzer die Rückerstattungsforderung «versäumt» haben als inländische.

F = B - D	Nicht zurückgeforderte Verrechnungssteuer von Schweizern	5'329	21,0	3'235	17,0	3'574	17,0
-----------------	--	-------	------	-------	------	-------	------

Eine zusätzliche Schwierigkeit ergibt sich allerdings, wenn man diese nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern konkret in hinterzogene Steuergelder umsetzen will.

Angesichts der Verrechnungssteuer von 35 Prozent entsprechen die nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern (F) folgenden nicht versteuerten Kapitalerträgen:

2008	15'226 Millionen
2009	9'243 Millionen
2010	10'211 Millionen

Dies wiederum entspricht bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 3 Prozent folgendem Vermögen:

2008	507'533 Millionen
2009	308'100 Millionen
2010	340'367 Millionen ²²

Der Finanzexperte der Déclaration de Berne, Olivier Longchamp, hat dafür einen durchschnittlichen Steuersatz von 9 Prozent auf dem Einkommen und 0,16 Prozent auf dem Vermögen vorgeschlagen, wobei er allerdings von einer sehr konservativen Schätzung spricht.²³ Damit ergäben sich folgende entgangene Steuern auf den Kapitalerträgen sowie Vermögen:

	Einkommenssteuern in Millionen	Vermögenssteuern in Millionen	Gesamt in Millionen
2008	1'370	812	2'182
2009	832	493	1'325
2010	919	545	1'464

²² In der Neuen Zürcher Zeitung hat Hansueli Schöchli die mögliche Steuerhinterziehung aufgrund der Verrechnungssteuer für das Jahr 2010 berechnet und kommt bei äusserst vorsichtigen Einschätzungen auf undeclared Einkommen in den letzten fünf Jahren von je 5 bis 8 Milliarden und auf undeclared Finanzvermögen von 200 bis 300 Milliarden Franken, bemerkt aber zugleich mit ungewohnter Offenheit: «Zudem wäre dies vielleicht nur die Spitze des Eisbergs, weil steuerscheue Gemüter eher verrechnungssteuerfreie Anlagen vorziehen dürften.» (hus: «Herausgegriffen. Gewagte Schätzungen zur Schweizer Verrechnungssteuer». NZZ, 19.2.2011, S. 31.

²³ Olivier Longchamp: «Estimation des pertes fiscales due à la soustraction d'avoirs placés en valeurs mobilières suisses sur la base des rendements de l'impôt anticipé». Unveröffentlichtes Manuskript, Lausanne, Juni 2010, hier: S. 5.

Der Wechsel von der Verrechnungssteuer zum Automatischen Informationsaustausch würde also einen steuerlichen Mehrertrag von rund 1,5 Milliarden Franken pro Jahr ergeben – sofern die betroffenen Vermögenswerte nicht ins Ausland transferiert würden. Schätzungsweise lässt sich annehmen, dass zwei Drittel des Vermögens in der Schweiz bleiben würde. Der effektive Ertrag würde also bei rund 1 Milliarde Franken liegen.

Diese Detailschätzung zeigt, dass mit einer gerechteren Steuerpolitik beträchtliche zusätzliche Summen für Sozial- und Infrastrukturaufgaben zur Verfügung stehen würden. Für eine umfassende Berechnung des in der Schweiz hinterzogenen Steuersubstrats hat Longchamp das folgende Forschungsprogramm skizziert:

«Um die gesamte Steuerhinterziehung in der Schweiz einzuschätzen, müsste man nicht nur das hinterzogene Vermögen und die Vermögenssteuer berücksichtigen, sondern auch die steigenden Unterschlagungen bei den indirekten Steuern – insbesondere bei der Mehrwertsteuer –, dazu die Grundstücksteuer, die Unternehmensgewinnsteuer, die Stempelabgaben, die Erbschaftssteuer und die Einkommenssteuer (vor allem bei Selbstständigerwerbenden).²⁴

Es ist eine dringliche Aufgabe und eine politische Forderung, dass die eidgenössische Steuerverwaltung eine solche Berechnung endlich vornimmt.

Dieser Artikel erschien im Steuerbuch des Denknetz. Hans Baumann/Beat Ringger (Hg.): Richtig Steuern. Wie mit Steuern jährlich 25 Milliarden Franken an die Bevölkerung rückverteilt werden können. Zürich: edition 8 2011.

²⁴ Wie Anmerkung 23, hier: S. 1.