

Dossier : Steuerkonkurrenz und Bankkundengeheimnis

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **80 (2000)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Charles B. Blankart,
geboren 1942, studierte
Volkswirtschaftslehre
an der Universität Basel
(Promotion 1969); 1976
Habilitation an der
Universität Konstanz,
1978 Professuren für
Volkswirtschaftslehre an
der Freien Universität
Berlin und 1978–1985
an der Hochschule/Uni-
versität der Bundeswehr
München. 1985–1992
Professor für Volkswirt-
schaftslehre an der
Technischen Universität
Berlin, seit 1992 Pro-
fessor für Volkswirt-
schaftslehre an der
Humboldt-Universität
Berlin. Mitglied zahl-
reicher wissenschaftli-
cher Vereinigungen,
u.a. in der European
Public Choice Society,
European Center of
Public Choice an der
Universität Rom und der
Mont Pèlerin-Society.

BESTEuerungSHOHEIT UND ZENTRALISIERUNG

Ein Vergleich zwischen Deutschland und der Schweiz*

Das Wunschbild vieler Menschen ist das eines dezentralen Staates, in dem die Entscheidungskompetenzen dem Subsidiaritätsprinzip folgend zunächst auf der niedrigsten politischen Ebene angesiedelt sind, erst im Falle zwingender Gründe die nächsthöhere Ebene in Anspruch genommen wird, und nur wenn auch diese Ebene versagt, in Ausnahmefällen die höchste Ebene, der Bund, bzw. eine supranationale Ebene wie die Europäische Union mit einer Aufgabe betraut wird.

Über das Subsidiaritätsprinzip besteht weitgehend Konsens. Es wäre daher zu erwarten, dass die Politiker alles daran setzen, die Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften zu wahren und zu fördern. Die Realität sieht anders aus. In Deutschland haben Bundesgesetze die Landesgesetze und kommunalen Regelungen sowohl auf der Aufgaben- und Ausgabenseite wie auf der Einnahmenseite des Staatshaushalts weitgehend ersetzt. Unter dem Deckmantel des «kooperativen Föderalismus» hat sich faktisch ein Zentralismus durchgesetzt, mit dem viele Menschen nicht mehr einverstanden sind. Eine Reform des Föderalismus im Bundesstaat wird daher weitherum befürwortet. Doch bevor Massnahmen vorgeschlagen und möglicherweise auch durchgeführt werden, sollte erklärt werden, weshalb es zu dem heutigen Zentralismus gekommen ist. Erst dann kann eine sinnvolle Therapie entwickelt werden. Im folgenden möchte ich in zehn Thesen den Weg von der Analyse zur Reform darstellen.

These 1: Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Frage der Kompetenzen

Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit wurde lange Zeit nicht erkannt, weil die Machtverteilung an den von Bund, Ländern und Gemeinden getätigten Ausgaben und den ihnen zugeteil-

ten Steuererträgen gemessen wurde. Nach diesen Kennziffern hat sich die relative Bedeutung der drei Ebenen in Deutschland in den vergangenen 50 Jahren nicht wesentlich verändert. Doch die Einnahmen und Ausgaben einer Ebene gehen vielfach auf Beschlüsse einer übergeordneten Ebene zurück. Daher sollte Zentralisierung nicht an den Budgets, sondern an der Verteilung der Kompetenzen, über Einnahmen und Ausgaben zu beschliessen, gemessen werden. Bei Betrachtung der Kompetenzen lässt sich in den vergangenen 50 Jahren eine beträchtliche Zentralisierung feststellen. Dies zeigt ein Vergleich des Grundgesetzes von 1949 mit dem von 1999.

Das 1949er Grundgesetz baute auf dem Grundsatz der Länderautonomie auf. Dem Bund oblag subsidiär die Aufgabe, die übergeordneten Belange wahrzunehmen, d.h. nationale öffentliche Güter bereitzustellen, z.B. die Aussenpolitik zu betreiben, und im übrigen insbesondere die Freizügigkeit zwischen den Ländern zu sichern. So werden in Art. 73 GG a.F. der freie Verkehr von Personen, Kapital, Gütern und Dienstleistungen genannt. Hinzu kommen die einheitliche Währung sowie Mass und Gewicht und das bundesweite Verkehrsnetz zu Lande, zu Wasser und in der Luft. Eine Reihe weiterer Aufgaben wurden dem Bund unter Bedürfnisvorbehalt nach Art. 72 Abs. 2 GG zugewiesen.

Auch die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte war im 1949er Grundge-

* Der Beitrag beruht teilweise auf einem Referat an der Tagung des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik – vom 2. Dezember 1998, erschienen in: K. Morath, Hrsg., Reform des Föderalismus, Bad Homburg (Frankfurter Institut) 1999, S. 145–149.

setz im wesentlichen dezentral organisiert. Nach dem Trennsystem erhielten Bund und Länder zur Bestreitung ihrer Aufgaben separate Steuerquellen zugeteilt. Dem Bund kamen nebst den Zöllen die Umsatz- und Verbrauchsteuer, den Ländern die Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen- und Erbschaftsteuererträge zu (Art. 106 Abs. 1 und 2 GG a.F.). Die Gesetzgebungshoheit folgte grundsätzlich der Ertragshoheit, wobei allerdings dem Bund nach Art. 105 Abs. 2 GG a.F. die konkurrierende Gesetzgebungshoheit insbesondere über die Einkommen- und Körperschaftsteuer zustand. Art. 125 der Übergangsbestimmungen des GG schuf überdies die Möglichkeit, die Bundeskompetenz der Gesetzgebung über diese Steuern aus dem alten Reichsrecht zu übernehmen.

Das 1999er Grundgesetz zeigt demgegenüber ein ganz anderes Bild. Bei den Staatsaufgaben wurde nicht nur die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz durch den Bund vollumfänglich ausgeschöpft. Auch eine Reihe neuer Bundesaufgaben, z.B. die umstrittenen Gemeinschaftsaufgaben, wurden geschaffen. Auf der Einnahmenseite wurde aus dem Trennsystem ein umfassendes Verbundsystem von Bund und Ländern, das neben der Umsatzsteuer auch die Einkommen- und Körperschaftsteuer umfasst. Vermögen-, Erbschaft- und Kfz-Steuer verblieben den Ländern, wurden aber bundesgesetzlich geregelt. Nur die Hebesätze der Gewerbe- und Grundsteuern verblieben in der Gemeindeautonomie. Schliesslich wurden alle Länder in das Prokrustesbett des Finanzausgleichs gelegt, das ihre Abweichung von der bundesdurchschnittlichen Finanzausstattung auf 0,5 Prozent limitierte.

These 2: Zentralisierung - ein Machtkampf?

Vielfach wird gesagt, zur Zentralisierung sei es gekommen, weil der Bund die Länder aus ihren Zuständigkeiten verdrängt habe. Ein solches Szenario passt in einen absolutistischen Staat, in dem der Herrscher seine Macht ausdehnt, indem er sich die lokalen und regionalen politischen Kräfte (Adel, Geistlichkeit, Bürgertum) unterwirft. Doch in einem demokratischen

.....
Zentralisierung
sollte nicht
an den
Budgets,
sondern
an der
Verteilung der
Kompetenzen,
über Ein-
nahmen und
Ausgaben zu
beschliessen,
gemessen
werden.
.....

.....
Länder-
politiker sind
bestrebt, ihre
Steuern durch
kartellistische
Absprachen
mit Politikern
anderer
Länder
abzusichern.
.....

Bundesstaat gibt es keine absolutistische Zentralmacht. Ein solcher Staat ist von unten nach oben aufgebaut. Die Politiker des Bundes, d.h. von Bundestag und Bundesrat, werden dezentral in Wahlkreisen gewählt bzw. von den dortigen Regierungen bestimmt. Sie entscheiden aufgrund ihrer lokalen und regionalen Interessen über die Zentralisierung. Der Bund selbst ist kein individualisiertes Organ, das in Verfolgung eigener Ziele einen Machtkampf gegen die Interessen der Länder führt. Wer Zentralisierung verstehen will, muss die Verhaltensweisen der dezentral gewählten Politiker und ihrer gemeinsamen Aktionen zu erklären versuchen.

These 3: Zentralisierung der Steuern: Ein Kartell

Eine alternative Erklärung für die zunehmende Zentralisierung stellt die Kartellhypothese dar. Angewandt auf die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte besagt sie, dass Länderpolitiker bestrebt sind, ihre Steuern durch kartellistische Absprachen mit Politikern anderer Länder abzusichern. Da aber Kartelle inhärent instabil sind, bedürfen sie einer Absicherung von aussen. Dies leistet die Bundesgesetzgebung. Sie ersetzt die ursprüngliche Länderautonomie und macht damit die Kartellbesteuerung für alle Länder zur Pflicht.

Solche Bestrebungen der Landespolitiker können auch für die Bundespolitiker im Bundestag und in der Bundesregierung von Vorteil sein, wenn sie am zusätzlichen Steuerertrag beteiligt werden und damit gezielt um wahlstrategisch wichtige Bevölkerungsgruppen werben können. Auf diese Weise zieht die Zentralisierung der Steuern die Zentralisierung der Staatsausgaben nach sich.

These 4: Steuerkartelle erfordern Ertrags- aufteilungsregeln

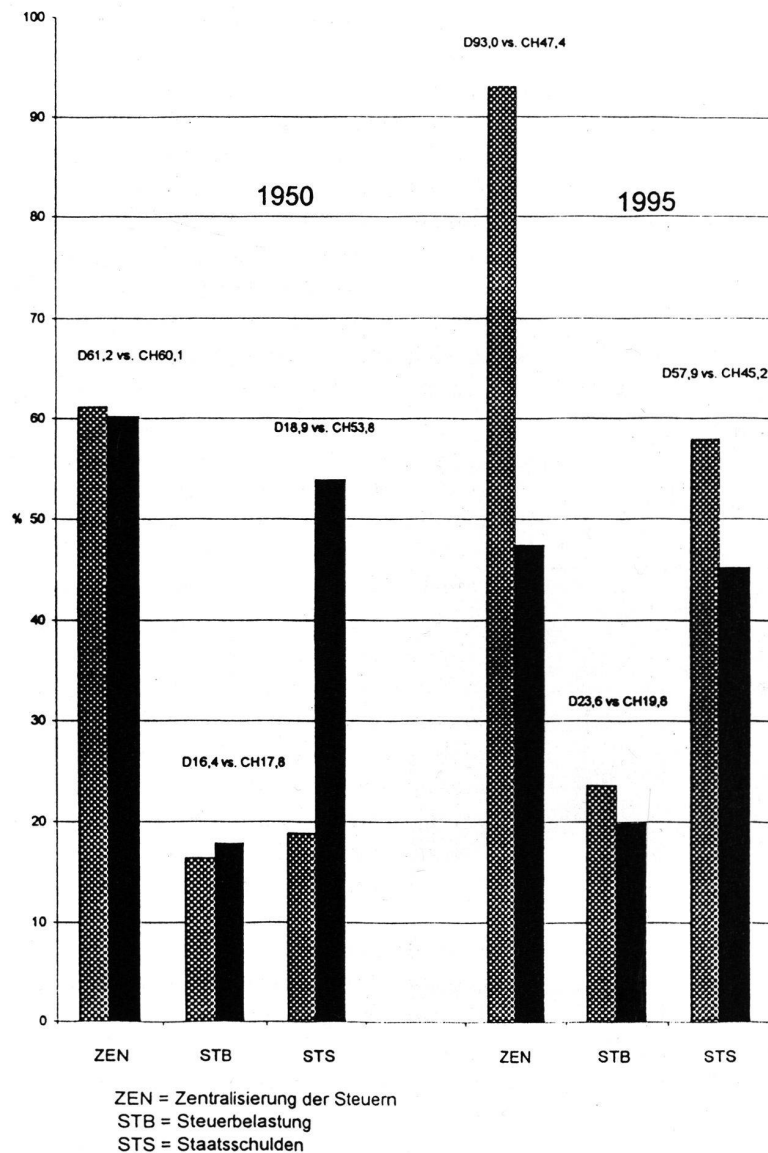
Steuerkartelle sind, wie andere Kartelle, Ergebnis einer gemeinsamen Aktion der Kartellmitglieder. Jedes Kartellmitglied muss sich den gemeinsamen Regeln unterwerfen; es trägt so zum gemeinsamen Ertrag bei. Doch wie bedeutend sein Beitrag

ist und wie stark es daher am Ertrag teilhaben sollte, lässt sich *ex post* nicht mehr feststellen. Die Zurechnung des Ertrags auf die einzelnen Mitglieder ergibt sich nicht aus dem Kartell. Hierfür bedarf es kollektiver Ertragsaufteilungsregeln wie z.B. das Prinzip des örtlichen Aufkommens, die Zuteilung im Verbundsystem und den Finanzausgleich. Sie stellen, wie in These 1 erörtert, typische Eigenschaften der deutschen Finanzverfassung dar.

1 Daten für 1949, dem ersten Geltungsjahr des Grundgesetzes, sind nicht erhältlich.

Abbildung 1:

Zentralisierung der Steuergesetzgebung, der Steuerbelastung und Staatsverschuldung in Prozenten der gesamten Steuereinnahmen bzw. des BSP 1950 bis 1995 in Deutschland und in der Schweiz.



Quelle:

Eigene Berechnungen nach Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland bzw. der Schweiz, verschiedene Jahrgänge.

These 5:

Die Zentralisierung der Staatstätigkeit ist nicht Ausdruck eines Naturgesetzes

Kritiker werden die Kartellhypothese mit dem Hinweis verwerfen, dass die Zentralisierung der Staatstätigkeit ein allgemeines Phänomen darstelle, das nur zufällig auch als Kartell gedeutet werden könne. In diesem Sinne ist wohl auch der Finanzwissenschaftler J. Popitz zu interpretieren, der in den zwanziger Jahren das Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats formuliert hat. Er schreibt: «Realpolitisch gesehen ist diese Anziehungskraft des Zentralstaats unvermeidbar. Es gibt kein wirksames Allheilmittel dagegen.» (J. Popitz, 1927, S. 349). Aus seiner Sicht stellt die Zentralisierung offenbar eine Art Naturgesetz dar. Es müsste unabhängig von Zeit und Raum gelten. Einen solchen Allgemeinheitsanspruch kann sein Gesetz allerdings nicht einlösen. Es gibt Staaten, in denen die Zentralisierung ganz anders verlaufen ist. Beispielsweise kam es, wie Abbildung 1 zeigt, von 1950 bis 1995, als in Deutschland die Zentralisierung des Steuersystems zunahm, in der Schweiz zu einer Dezentralisierung der Besteuerung. Der Anteil der nach Bundesgesetzgebung erhobenen Steuern, gewichtet mit ihrem Ertrag, stieg in Deutschland von 1950¹ bis 1995 von 61,2 Prozent auf 93,0 Prozent, in der Schweiz ging er von 60,1 Prozent auf 47,4 Prozent zurück (vgl. Abbildung 1). Der Naturgesetzhypothese, die über eine so lange Zeit gegenüber anderen Faktoren durchschlagen sollte, kommt also nicht die erwartete Allgemeingültigkeit zu.

These 6:

Die Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes ist massgebend für die Zentralisierung

Aus dem Ergebnis von These 5 stellt sich unmittelbar die Frage, warum die Entwicklung in der Schweiz anders verlaufen ist. Aus der Kartellhypothese (These 3) würde folgen: Ein Steuerkartell der Gliedstaaten kommt dort nicht zustande, wo der Bund keine umfassende Steuergesetzgebungskompetenz besitzt und daher eine Kartellvereinbarung der Länder nicht für verbindlich erklären kann. Trifft dieser in-

stitutionelle Unterschied zwischen Deutschland und der Schweiz zu und ist er hier für die Besteuerung von Bedeutung? Bei einem Vergleich ist zu beachten, dass beide Staaten in mancher Hinsicht unterschiedlich sind. Es ist daher den institutionellen Besonderheiten soweit als möglich Rechnung zu tragen, um die Relevanz der Kartellhypothese herauszufiltern.

Faktoren wie die vergleichsweise geringe Grösse der Schweiz und die in der Schweiz bestehende Volksinitiative, durch die zusätzlich zur parlamentarischen Gesetzgebung Bundeskompetenzen geschaffen werden können, lassen eine *grössere Zentralisierung* in der Schweiz als in Deutschland erwarten. Andere Faktoren, wie die in beiden Staaten vorhandene bundesstaatliche Verfassung und das Zweikammersystem, wirken eher auf einen ähnlichen Zentralisierungsgrad hin. Demgegenüber hemmt das in der Schweiz vorhandene Referendum, insbesondere jenes für Steuerfragen, die Zentralisierung.

Dieses letzte Argument bedarf einer kurzen Erklärung. Die Schweiz kannte, wie auch das Deutsche Kaiserreich, vom

Die Schweiz kannte, wie auch das Deutsche Kaiserreich, vom 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg keine Bundessteuerkompetenz.

19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg keine Bundessteuerkompetenz. In Deutschland wurde diese in der Weimarer Reichsverfassung geschaffen. In der Bundesrepublik Deutschland weist das Grundgesetz die Kompetenz zur Schaffung von Bundessteuerkompetenzen den Bundesbehörden (Bundestag und Bundesrat) zu. Demgegenüber können sich die Bundesbehörden in der Schweiz Steuerkompetenzen nicht selbst zusprechen. Diese Entscheidung obliegt dem Souverän, d.h. Volk und Kantonen. Die schweizerischen Bundespolitiker mussten in Referenden darum ringen. Seit 1917 stimmten die Schweizer Bürger nicht weniger als 23 mal über die vom Parlament geforderte Bundessteuerkompetenz ab. 40 Prozent der Vorlagen wurden im ersten Durchgang abgelehnt und mussten durch abgemilderte Ordnungen ersetzt werden. Nach wie vor gibt es in der Schweizerischen Bundesverfassung nur eine befristete Kompetenz, die wichtigsten Bundessteuern wie Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteuer zu erheben. Wenn sich also trotz der im Vergleich zu Deutschland gleich oder stärker zentralistischen Kräfte in der Schweiz (s.o.) im Gesamtbild nicht nur eine geringere Zentralisierung, sondern sogar eine Tendenz zur Dezentralisierung der Besteuerung abzeichnet, so dürfte der Besteuerungskompetenz für den Bund des Bundes um so mehr Bedeutung zukommen. Die nur befristete Gewährung der Steuerkompetenz für den Bund hat es den Kantonspolitikern nicht ermöglicht, ihre eigenen Steuern bundeseinheitlich festzuschreiben zu lassen. Es fehlte die Garantie, ohne die ein Kartell nicht auskommt.

**These 7:
Steuerautonomie wirkt
steuersenkend**

Unter Steuerautonomie kann jeder Gliedstaat seine Steuern erheben und festsetzen, wie es ihm für richtig erscheint. Der dadurch implizierte Wettbewerb führt zu mässigen Steuer-



Ein Brief oder Schriftstück beweist, dass das Misstrauen zwischen den Verlobten nicht berechtigt war. Der Kuss besiegelt einen Neubeginn. Doch die Entspanntheit der Szene ist trügerisch, denn die Frage, wer von beiden Anlass hatte, dem anderen zu misstrauen, belastet in ihrer Unbeantwortbarkeit des Verhältnis zwischen Betrachter und Bild. Es ist zudem kaum vorstellbar, dass die Schwere des Verdachts – immerhin bedurfte es seiner schriftlichen Ausräumung – nicht bereits als Hypothek auf dem Leben des Paares liegt. (Michael Wirth)

Félix Vallotton, «*La raison probante*», gravure sur bois, 17,6 x 22,2 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S.31).

sätzen. Ein Steuerkartell führt demgegenüber zu einer höheren durchschnittlichen Steuerbelastung. So lässt sich beispielsweise feststellen, dass die durchschnittliche Steuerbelastung von 1950 bis 1995 in Deutschland im Zuge der Kartellierung stärker angestiegen ist als in der Schweiz, wo die Kantone ihre Steuerautonomie aufrechterhielten, nämlich von 16,4 Prozent auf 23,6 Prozent in Deutschland und von 17,8 Prozent auf 19,8 Prozent in der Schweiz². Die als Steuerzuschub zu verstehende grössere Neuverschuldung des Staates in Deutschland als in der Schweiz ist darin nicht inbegriffen. Sie steht aber, wie Abbildung 1 zeigt, mit der Wettbewerbshypothese durchaus im Einklang³.

These 8:

Ein Steuerkartell trägt wenig zum Ausgleich des interregionalen Wohlstandsgefälles bei

Als Rechtfertigung der Zentralisierung von Steuer- und Ausgabenkompetenz diene in der Bundesrepublik Deutschland immer wieder das Ziel der «Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet» (Art. 72 Abs. 2 GG). Faktisch wurde dieses Ziel nicht erreicht. Eine Abnahme der Streuungen der Pro-Kopf-Einkommen ist nicht festzustellen. Die Schweiz schnitt mit ihrem dezentralen Steuersystem im Vergleich dazu nicht schlechter, möglicherweise sogar besser ab⁴.

These 9:

Ein Trennsystem ist wünschbar, aber schwer durchsetzbar

In Deutschland wird vielfach eine Rückkehr zum Trennsystem gefordert. Beispielsweise soll die Einkommen- und Körperschaftsteuer exklusiv den Ländern, die Umsatzsteuer exklusiv dem Bund zugeordnet werden⁵. Dieses Ziel ist durchaus zu begrüssen. Es liesse sich mehr institutionelle Kongruenz erreichen. Die Kreise der Nutzniesser, Entscheidungsträger und Steuerzahler für öffentliche Leistungen würden sich wieder besser decken. Der Budgetaufblähung auf Kosten anderer könnte Einhalt geboten werden. Aber weshalb sollten die Landespolitiker ihren Kartellschutz aufgeben, bzw. weshalb sollten

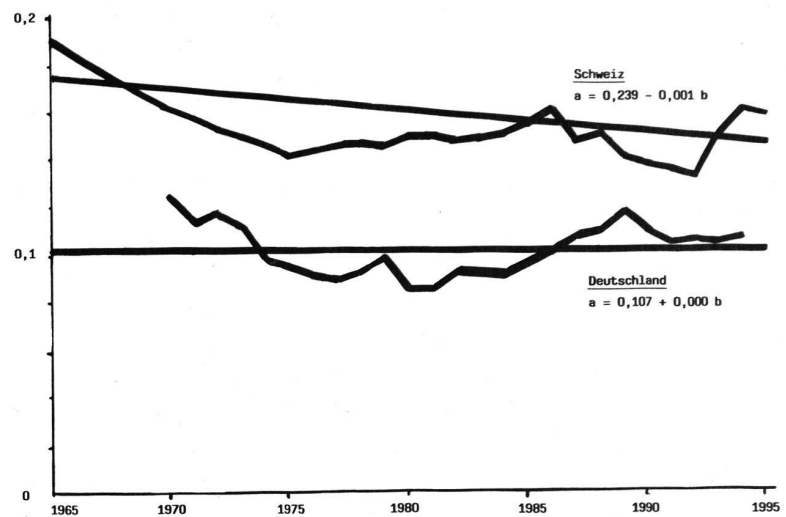


Abbildung 2:

Standardabweichungen der Pro-Kopf-Einkommen der Länder bzw. Kantone (In)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes bzw. des Bundesamtes für Statistik.

sie nicht wieder zum Steuerkartell zurückkehren, nachdem das Trennsystem in einer Reform eingeführt worden wäre? Solange die Bundesbesteuerungskompetenz nicht beschnitten wird, wird es schwerlich gelingen, das Trennsystem einzuführen bzw. zu verhindern, dass es nach einer Wiedereinführung nicht erneut ausgehöhlt wird. Eine Reform der Finanzverfassung Deutschlands sollte daher bei der Bundessteuerkompetenz ansetzen.

These 10:

Konsequenzen für die Schweiz und für die EU

In der Schweiz wird die Institution der befristet geltenden Finanzordnungen vielfach als «alter Zopf» betrachtet. In der neuen Bundesverfassung ist die Befristung verschämt in die Übergangsbestimmungen von Art. 196 N. 13 und 14 verbannt worden, während im Haupttext in Art. 128 und Art. 130 direkte Steuern und die Mehrwertsteuer als feste Grundsätze verankert sind. Aus dem Vergleich mit Deutschland ergibt sich aber, dass gerade die Befristung den Übergang zu einem kartellistischen Verbundsystem mit festen Anteilen für Bund und Kantone verhindert hat. Die schwach ausgebildete Steuerkompetenz des Bundes hat die Steuerautonomie der Kantone erhalten. Sie hat sich als wirksame Bremse gegenüber dem Zentralismus erwiesen.

2 Die Sozialversicherung ist in beiden Ländern zentralstaatlich organisiert. Sie ist vom Vergleich ausgeschlossen, weil es sich um eine reine Umverteilungszielsetzung handelt.

3 Näheres dazu vgl. Ch. B. Blankart (1999).

4 Die Steigung der Regressionsgeraden ist für die Schweiz nicht signifikant von null verschieden, wenn der Kanton Zug (als statistischer Ausreisser) eingeschlossen ist, bzw. leicht negativ, wenn er, wie in Abbildung 2, ausgeschlossen ist.

5 Vgl. z.B. Bundesministerium der Finanzen: «Symmetrische Finanzpolitik 2010», Bonn 1998.

80 Prozent
der Beitrags-
einnahmen
der EU (1997)
werden zu
Transfers an
die Mitglied-
staaten
verwendet.

Für die Europäische Union lässt sich ähnlich folgern: Gegenwärtig besitzt die EU keine Besteuerungskompetenz. Ihre Finanzierung wird faktisch durch einstimmig beschlossene Beiträge der Mitgliedstaaten gewährleistet. Es gibt jedoch Bestrebungen, die Besteuerung unter den Mitgliedstaaten zu harmonisieren und in fernerer Zukunft eine EU-Steuerkompetenz zu schaffen. Beides ist aus den Ergebnissen der vorangegangenen Analyse mit einem grossen Fragezeichen zu versehen. Eine solche Kompetenz dürfte aller Erfahrung nach für die Kartellierung der nationalen Steuern missbraucht werden. Die nationalen Fiskalen würden sich aus Wettbewerbsgründen in der Besteuerung zurückhalten, die EU-Steuer würde angehoben und der Ertrag als Finanzausgleich an die Mitgliedstaaten ausgeschüttet. Ten-

denzen in Richtung eines derartigen Systems bestehen schon unter dem heutigen Beitragsregime. 80 Prozent der Beitragseinnahmen der EU (1997) werden zu Transfers an die Mitgliedstaaten verwendet. Dies ist ein beachtlicher Anteil der Gesamtausgaben, wenn bedacht wird, dass die EU bzw. EWG ursprünglich unter der Zielsetzung des Freihandels gegründet worden ist. Eine EU-Steuer würde solche Tendenzen sicherlich verstärken.

Literatur

Ch. B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Vahlen, München 1998, 3. Auflage. Ch. B. Blankart: Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 119. Jg., Nr. 3, 1999. J. Popitz: Der Finanzausgleich, Handbuch der Finanzwissenschaft, Verlag Mohr, Tübingen, 1. Auflage, Bd. 2, 1927, S. 338–375.

The Centripetal Effects of the Power to Tax

Centralisation is not a matter of how high the revenues and expenses are at the central government level, or at the member state level. Rather, it is a matter of who has the authority to make the decisions concerning how high the revenues or expenses will be. Likewise, the engine driving centralisation is not primarily the power of the central authorities, but the willingness of the member states to organize themselves into a cartel and to secure this cartel by means of centrally defined norms and the centrally organised distribution of incomes. A comparison between the Federal Republic of Germany and Switzerland reveals the following: The authority of the central government to raise taxes in the FRG led to a step-by-step loss of member state autonomy and to a decreasing amount of control of the member states over increasing government spending. On the other hand, tax autonomy and tax competition in Switzerland have led to relatively decentralized tax system, low tax rates and a democratically controlled spending discipline. The hope that by centralising the authority for taxation and spending, it would be possible to bring about a balance in the interregional differential in the standard of living, has proven not to be the case in the FRG. Switzerland scores similarly despite its decentralized tax system. As regards the EU, what this means is the following: the harmonization of taxes and the introduction of an EU-wide tax authority would lead – in accordance with our experience to date – to a cartelisation of national taxes. For reasons of tax competition, the national fiscal authorities would hold back in their taxation, while the EU tax would continuously be hiked and redistributed to member states as a means of financial equalisation. This however renders the tax-reducing possibilities of competition powerless, decreases the degree of transparency and makes the democratic control of the growth of government spending more difficult. ♦

TAX COMPETITION AND THE TRAGEDY OF THE COMMONS

James M. Buchanan, economist, winner of the 1986 Nobel Prize in Economic Science, is the advisory general director of the Center for Political Economy at George Mason University, Fairfax, Virginia. He is best known for developing the «public choice theory» of economics, which changed the way economists analyze economic and political decision making. His work opened the door for the examination of how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy. Among the many influential books he has written are «The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy» (1962) with Gordon Tullock; «Cost and Choice» (1969); «The Limits of Liberty» (1975); and «Liberty, Market and State» (1985); and his autobiography, «Better than Plowing and other Personal Essays» (1992). Most recently he published with Roger Congleton «Politics by Principle, Not Interest».

Im vergangenen Wintersemester lehrte James Buchanan, Nobelpreisträger für Ökonomie, während zwei Monaten an der Universität St. Gallen. In seinen Vorlesungen und Seminaren standen Grundsatzfragen aus dem Bereich der politischen Ökonomie im Zentrum. Anhand von neueren empirischen und theoretischen Untersuchungen befasste er sich namentlich auch mit der Funktion und Effizienz von Steuersystemen und mit der Bedeutung des «Wettbewerbs der Systeme». Sein Anknüpfungspunkt war der Umgang mit öffentlichen Gütern, bei denen – wie bei der Nutzung der Allmende – bei unterschiedlichen Akteuren verschiedene Überlegungen zur privaten und gemeinsamen Nutzenmaximierung als Dilemma in Erscheinung treten. Im folgenden Gespräch mit Jörg Baumberger, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und Robert Nef betonte Buchanan die Bedeutung des Wettbewerbs der Systeme und den hohen Stellenwert empirischer Studien zum Verhalten von Individuen und Kollektiven und von Individuen in Kollektiven und von Kollektiven gegenüber Individuen bei der Maximierung ihrer jeweiligen Nutzen, wobei die Besteuerung ein besonders wichtiges und besonders komplexes Phänomen darstellt.

Nef: Let me start by quoting *Adam Smith*: he said once that the human civilization is based on three pillars. Peace, easy taxes, and tolerable justice. Do you agree with this proposition?

Buchanan: Yes especially the easy taxes.

Nef: Perhaps we should start by explaining to our readers what you mean by «The Tragedy of the Commons».

Buchanan: The term «Tragedy of the Commons» was invented by a biologist *Garrett Hardin* in 1968 in the «*Science*» magazine. It has been common in the economics literature for a long time. It refers to a situation where there is a common resource that is being used by many people independently of each other. This resource will of course tend to be overused since people in their actions do not take into account their effect on other people. The traditional reason for the use of the word «commons» goes back to the old mediaeval notion of a commons where the sheep or cattle would graze. A situation of separate peasants adding their animals on the commons results in overgrazing of the common meadow or pasture. It has also been applied to fisheries where over-fishing occurs unless there is some control, or the

overexploitation of oil reserves if uncontrolled.

In the early history of this issue, it was the prime concern of the economics of welfare. It was proposed that this is liable to occur in any industry. This was immediately challenged by some people who showed that in the majority of cases the problem can be solved if the resource is *privatised*, if a *private* ownership right to the resource is established. To go back to the original pasture example, the private owner of the resource would have an incentive to operate the use of the resource in such a way that the rent obtainable from the particular scarce resource does not disappear. Hence, for most of the economy, the problems are solved by allowing private property, which gives the correct incentives to the owner to run the property in a proper way. After this realisation in the early debates of the 1920s, it became accepted that these problems were relatively rare.

However, later in the 1950s one begins to get discussion about fisheries, for example, which cannot really be *privatised* easily. Then, of course, there was also the whole environmental movement which

started in the 1960s, and *Garrett Hardin* wrote his piece partially in response to this.

Nef: Is there a link to the realm of taxation where excessive taxation may be a widespread phenomenon? Can we nail down the point where beneficial taxation turns into over-taxation? If there are too many sheep on the pasture, their owner may be liable to paying a tax, but should not be over-taxed himself.

Buchanan: This is an interesting juxtaposition. I started dealing with this issue about five years ago, although it has always been close to my direct interest. Suppose you have a situation where you recognise that although private property might provide a solution, for historic reasons and for the sake of tradition, you do not want to privatise the resource. This unwillingness is relatively understandable in some areas since, with privatisation, somebody will get all the rents. If you are not that particular person, you personally don't care about whether the resource is used properly or not, and the whole question becomes to a close approximation a distributional one: a competition over who gets the rents.

Thus if, because of the generally held values, you are not willing to privatise to a particular individual, but still want to manage the resource «properly» by a majority rule («let the government do it»), the question arises whether this majority-based solution would be different from that which was based on individual private ownership?

By posing the problem in this way one runs into the following problems: How large must the majority be? Does it matter who is in the majority? What if there are overlapping majorities on smaller partial issues? All these problems are interesting analytically, especially when one includes the fiscal question: What is the power to tax here? A large subsequent literature has been developed around these questions, trying to relate the fiscal instruments to various models of majorities.

Baumberger: I was going to ask the following question: surely, there is a difference between the commons on the one hand and the tax-base on the other. The latter category, after all, consists of consciously acting people. The analogy with the commons therefore is imperfect since

grass, unlike people, cannot move and cannot take counter-measures. The taxpayers, on the other hand, do have a freedom of movement. Does that alter the implicit game of the commons in any significant way?

Buchanan: Obviously the two are not the same thing. The optimal «use» of the tax-base is not to tax at all. That way you maximise income (subject to some minimal requirements for maintaining law and order). In the case of the commons, on the other hand, the optimum for the private owner is to actually charge people for the use of the commons and thus put the right amount of sheep on the commons. The tax models would actually be an example of what we have called in another context an «anti-commons»: although you are always dissipating value. The reason why value is dissipated with the increase of any tax is exactly the one you mentioned: people are going to behave differently and less income will be produced with a higher tax rate. You can think of the standard demand curve for generating taxable income. If people behaved the same way, no matter what the tax was, then of course all the different spending causes could be financed. The fact is, though, that the tax payers will react. The higher the taxes, the less income will be produced. You will be wasting resources, people will be entering the shadow economy, and the total value produced would be reduced.

Baumberger: In your theory of the Leviathan state you suggest, if I am correct, that loopholes are a sort of a subtle device in the tax system and therefore you would advocate consciously keeping them in place. Do you have some sort of ordering in your mind as to what loopholes are «better than others» or would you instead say that any loophole is as good as any other, as long as it is there? Would you attach any distributional and/or fairness criteria to the design of a «proper» system of loopholes?

Buchanan: You quote me quite correctly. I did come out in favour of loopholes explicitly at one time, although later when a whole book was produced on the subject, the word or the concept of a loophole became more implicit than explicit.

Tax-loopholes are generally a protection against the over-exploitative reach of the

.....
*Tax-loopholes
 are generally
 a protection
 against the
 over-exploitative
 reach of the
 government.*

government. If we know that the taxpayers will react, we will not tax as much but if I were to «design a tax structure» today, I would subscribe to there being not a single Franc of «exempted» for some reason.

Baumberger: I can make the observation that the evolution of the taxing system goes the opposite way of fragmenting the tax base and splitting off labour-income taxation from capital-income taxation. Even such countries as Sweden have done this. Capital income is taxed at a flat rate and the labour-income is subject to a steeply progressive tax. This may be caused by some tax-competition considerations. Do you think that this evolution should be welcomed or would you not be that supportive?

Buchanan: I think you have to be careful when identifying what the evolutionary path of tax-structures is, leaving aside the tax-competition question for a minute if I may. I think you are right in saying that there is a great pressure towards shredding the tax system into little parts. I look at it even more cynically and see the legislators responding to continuous pressure from lobbyists, industries, labour unions etc.

where extreme amounts of resources are spent in trying to get special treatment or special loopholes. Over time, you are getting more and more targeted tax-cuts. That may indeed be the picture of the present situation. However, things can get built up to a level where there are so many special and targeted provisions that people can get fed up with it. In the U.S. we have had that very experience, which surprised everybody, right, left or centre of the political spectrum. In 1986 this critical level of complications was reached and the Congress, with the support of President *Reagan*, passed the 1986 Tax Reform Act which did reverse the evolution which you have described. We reduced the number of tax brackets, many of which were exactly these special provisions etc. In one of my pieces, I made the prediction that from a Public Choice perspective, this «truce» won't last. The

.....

Tax competition generally means that your less mobile resources will be subjected to a more differentiated tax system.

.....

politicians will start selling the rents again – which is indeed what they did. However, at least one has the swings and the relationship is not always so direct and going only in one direction.

Returning to the point about tax competition, I think you are absolutely right. You will get mobility of capital in the age of globalisation, therefore it will be difficult to sustain special deals, preferential differential tax-rates on different kinds of capital and so on. Tax competition generally means that your less mobile resources will be subjected to a more differentiated tax system.

Nef: Tax competition is just one of the pressures towards lower taxes. However, when the system is spoiled by inter-governmental redistribution, it ceases to work. On the one hand, there is the beneficial operation of tax competition, but at the same time the system is spoilt by redistribution on the regional level. That is exactly what happens in Switzerland, where we have healthy tax-competition, but we keep spoiling it with the system of financial equalisation ...



Das Ende eines Lebens als Paar. Mann und Frau starren ratlos vor sich hin. Der Ehebruch hat unwiderruflich einen Keil zwischen die beiden getrieben. Unerbittlich limitiert die Zugehörigkeit des Titels zum Bild in der linken unteren Ecke einerseits die Interpretationsmöglichkeiten durch den Betrachter, andererseits bleibt unausgesprochen, wer von beiden für die Untreue die Verantwortung trägt. (Michael Wirth)

Félix Vallotton, «L'Irréparable», gravure sur bois, 17,6 x 22,2 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S. 31).

Buchanan: It is a question of finding the right balance. With pure tax competition, one achieves the desired efficient allocation of resources in the system. On the other hand, some of these inter-governmental adjustments could be seen as desirable in maintaining a fiscal balance amongst the different regions.

Nef: And we are probably also back to one of *Adam Smith's* pillars – to the question of peace ...

Buchanan: Indeed. If we rely purely on tax competition, it is migration that bears the burden of being the adjusting force. Yet there may be other inefficiencies resulting from this, such as the likelihood that the population will start to concentrate too greatly in population centres etc. ...

Nef: What do you think about the argument that tax competition will lead to a «race to the bottom» – that at the end there will be too low taxes, none in the extreme, and they would be incapable of providing even the minimal supply of collective goods?

Buchanan: I don't buy that argument at all. It seems to me that is not what would happen. In effective fiscal competition, both sides of the equation matter, the giving and the taking. It may be true that those localities with the lowest tax rates will attract more investment and inflow of people, but this will not be the case unless they do provide some services in return. People as well as capital owners evaluate both the tax rate and the level of services when they make a decision whether or not to migrate. Fiscal competition will ensure that you have efficient level of services, which does not mean lowest-tax public sectors or the highest-spending public sectors. What it does mean, however, is that in these efficient public sectors there will not be much of wasteful redistribution spending.

Nef: That is exactly our experience in Switzerland. People do not like paying taxes, but they will pay them if they can see «their money's worth» in terms of services provided. They may not like it, but they do pay taxes.

Baumberger: At the same time, should we not distinguish between services which are actual products and those services which take the form pure benefits, e.g. social-security benefits or benefits for the

.....
 If we
 rely purely
 on tax
 competition,
 it is migration
 that bears
 the burden
 of being the
 adjusting
 force.

.....
 Fiscal
 competition
 will ensure
 that you have
 efficient level
 of services,
 which does
 not mean
 lowest-tax
 public sectors
 or the highest-
 spending
 public sectors.

poor? In the first category, equilibrium will obviously easily establish itself. However, among the unrequited benefits, will there also be an equilibrium or is there a reason for fearing that the race to the bottom will play out quite badly for the socially less powerful?

Buchanan: There is no doubt that the poor will see this story differently. We said that we were going to get the efficient level of services, and giving aid to the poor is not necessarily economically efficient. If aid is your primary objective, you will not get it through this kind of competition.

Baumberger: Will we agree that as far as giving aid to the poor is concerned, it should be uniform, devoid of any competition and not delegated to the lower levels of government as it is done in the U.S.?

Buchanan: You have to be careful here of another aspect, though: You seem to look at it from a narrow point of view economic efficiency, probably neglecting somewhat the way in which governments actually behave. One may say that the central government ought to do the fiscal redistribution because it can and the more local levels find it harder. However, if we look at the behaviour of governments from the point of view of moral legitimacy, we see that at least in the big countries (Switzerland may or may not be different from this), central redistribution programs will probably run out of popular support of the, say, 250 million people of the whole nation. People do not much care about the poor when it is not somehow within their immediate capacity as a moral being to associate with the plights of those particular people. The person in Virginia might well be interested in supporting the poor in Virginia, but (s)he will not be interested in supporting the poor in California. If you get your units too big, you lose this moral capacity. After all, the support for a redistribution scheme has to come from the sphere of morals and morality.

Nef: That will become a problem especially in the EU.

Buchanan: And even more because of the different backgrounds. Why should somebody in Germany care directly about somebody in Portugal, for example ...

Nef: We even have the same thing in Switzerland with the cultural divide ...

Baumberger: This in fact fits naturally with our previous discussion of the tax competition and indeed of the loopholes. On the spending side you would therefore advocate uniform social security benefits (in line with the uniform taxation proposition), but these benefits ought not be constructed uniform across too large a jurisdiction and there ought to be a possibility of differentiation across regions.

Let us progress somewhat in our theme without actually completely changing it. Can you conceive of a situation where there could be excessive competition, or at least excessive tax-competition? Is there some sort of an internal stable optimum within reach or do you think that benefits of competition continue increasing as long as competition increases? Perhaps it could be a mere theoretical possibility, one

which does not actually empirically occur in any country.

Buchanan: Well, my prejudices tell me that I should say I could *not* conceive of a situation of excessive competition. However, let me mention at least one of the objections against competition that always comes up in this context. In the U.S., many local levels of the government (be it state or country) will forgive taxes to businesses if only they would locate there and guarantee that they would stay there for quite some time). So firms follow these tax breaks and often stay only as long as the break lasts. Now if the individual states or localities competed only at the level of rates, there would be no problems. But because of the heavy use of targeting of particular cases, there are indeed large inefficiencies and a rather counter-productive climate. ♦

TITELBILD

SIEGER UND BESIEGTE

Félix Vallottons Holzschnitt «L'Argent» und seine Holzschnitt-Reihe «Intimités». Titelbild und Illustrationen des Dossiers



Félix Vallotton (1865–1925), L'Argent, 1897–1898, Gravure sur bois, 17,9 x 22,5 cm, Villa Flora, Sammlung Hahnloser, Winterthur.

Félix Vallottons 10teilige Holzschnitt-Reihe «Intimités» griff vor hundert Jahren ein Thema auf, das bei vielen zeitgenössischen Künstlern auf reges Interesse stiess: die Paarbeziehung. Vallotton ging es allerdings nicht darum, die bürgerliche Ehe zu kritisieren, Heuchelei etwa oder falsche Versprechungen, sondern um die Darstellung des «Kampfes zwischen Mann und Frau» (Vallotton). Ende 1894 hatte der Künstler im Théâtre de l'Œuvre in Paris Strindbergs Trauerspiel «Der Vater» gesehen. Das Stück berührte ihn tief. In seiner beeindruckenden Vallotton-Monographie (NZZ-Verlag 1998), äussert Werner Weber, ein Wortwechsel aus dem Stück könnte «nachwirkend, als Motto über den «Intimités» stehen»: «Rittmeister: Noch ein Wort zur Wirklichkeit: Hasst du mich? Laura: Ja manchmal. Denn du bist ein Mann. (...) Rittmeister: Ich fühle, dass in diesem Kampf einer von uns untergehen muss.»

Bemerkenswert in der Reihe «Intimités» ist in der Tat, dass Mann und Frau sich mit ungleichen Waffen gegenüberstehen und es Sieger und Besiegte gibt.

Doch wer ist gestärkt, wer ist geschwächt, ja vielleicht zerstört aus der Auseinandersetzung hervorgegangen? Die Frage lässt Vallotton bewusst unbeantwortet. Diese Zweideutigkeit macht den Reiz der Drucke aus. Das Titelblatt «L'Argent» zeigt einen Mann, dessen Silhouette gleichsam den Körper der Frau zeichnet. Oder ist es umgekehrt? Der Mann erscheint übermächtig in der Masse, wie die grosse schwarze Fläche ein Teil von ihm zu sein scheint. Zudem redet er auf die Frau ein. Sie jedoch blickt verloren in eine andere Richtung. Rechts unten prangt wie ein mysteriöser Hinweis auf den Inhalt der Worte, die gesprochen werden, der Titel des Holzschnitts: «L'Argent». Vallotton bezieht sich hier auf ein Theaterstück von Emil Fabre: Die Frau eines Chocolatiers wird von einem Bankier verführt, den sie an Stelle ihres mutlosen Mannes aufsucht, um ihm, der kurz vor dem Konkurs steht, einen Kredit zu besorgen. Der Mann erfährt von der Untreue seiner Frau und bricht mit ihr. Darauf rächt sie sich grausam.

Vier Holzschnitte der Reihe «Intimités» sind im Dossier dieser Ausgabe der «Schweizer Monatshefte» zu finden: «La Raison probante», «Le Triomphe», «Le grand Moyen» und «L'Irréparable» geben über ihre Mehrdeutigkeit hinaus auch den sozialen Abstieg der Frau als Folge des Geschlechterkampfes zu bedenken.

Michael Wirth

INTERNATIONALER STEUERWETTBEWERB ALS ENTDECKUNGSVERFAHREN

Klaus Durrer,

geboren 1967 in Zürich, studierte an der Universität St. Gallen von 1987–1991 Nationalökonomie. Dort war er von 1990–1996 auch als wissenschaftlicher Assistent tätig und promovierte 1996 mit einer wirtschaftspolitischen Dissertation. Seit 1996 arbeitet er bei UBS Group Economic Research als Referent für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Ausserdem ist er seit 1998 nebenamtlicher Dozent für Finanzwissenschaft an der Universität St. Gallen.

«No taxation without representation.» Mit dieser Parole lehnten sich die Bewohner der nordamerikanischen Untertanengebiete vor etwas mehr als 200 Jahren dagegen auf, dass das britische Mutterland nach freiem Ermessen Steuern erheben und ausgeben konnte. Damit nahm die Amerikanische Revolution ihren Anfang. Die Steuerfrage spielte auch in anderen Revolutionen eine wichtige Rolle: Als Gegenleistung für höhere Steuern forderten die Bürger von ihren Herrschern jeweils politische Mitbestimmungsrechte, die sie letztlich auch erhielten. Sie erreichten damit, dass der Staat seine Leistungen vermehrt an ihren Bedürfnissen ausrichten musste. Dies wirkte sich nicht nur auf Wachstum und Wohlstand, sondern schliesslich auch auf die Steuereinnahmen positiv aus.

In den Augen vieler besorgter Bürger stellt die Globalisierung der Märkte die erreichte politische Selbstbestimmung wieder in Frage. Durch die zunehmende Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren ist ein internationaler Wettbewerb der Standorte in Gang gekommen. Die damit verbundene Verengung politischer Handlungsspielräume auf nationaler Ebene wird heute vielerorts als Bedrohung empfunden. Gerade der Steuerwettbewerb als wichtiger Bestandteil des Standortwettbewerbs weckt Befürchtungen, dass der Staat durch die zunehmende Mobilität von Teilen des Steuersubstrates seine Finanzierungsbasis verliert. Einerseits bestehen Ängste, dass der internationale Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren in einen schädlichen, wenn nicht gar ruinösen Steuersenkungswettlauf mündet. Andererseits wird befürchtet, dass durch die zunehmende Vernetzung und Elektronisierung der Märkte immer mehr Steuersubstrat am Fiskus vorbeigeschleust werden kann. Vor diesem Hintergrund ist in den letzten Jahren in Wissenschaft und Politik eine intensive Diskussion darüber entbrannt, ob und wie der internationale Steuerwettbewerb eingeschränkt werden soll. Diese Diskussion wird im folgenden aus ökonomischer Sicht kritisch beleuchtet. Ausserdem werden für die Schweiz politische Schlussfolgerungen gezogen.

Die Vorzüge des Wettbewerbs als zentrales Ordnungsprinzip einer Marktwirt-

schaft sind heute weitgehend unbestritten. Er bringt die Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen dazu, ihre Bedürfnisse und Zahlungsbereitschaften zu artikulieren. Gleichzeitig vermittelt er den Anbietern Anreize, Produkte, für die eine Nachfrage besteht, möglichst kostengünstig herzustellen. Der Wirtschaftsnobelpreisträger *Friedrich August von Hayek* hat daher den Wettbewerb treffend als «Entdeckungsverfahren» bezeichnet, das über den Preis als Informationsträger Kundenbedürfnisse und effiziente Verwendungen knapper Produktionsmittel offenlegt.¹

Diese Sichtweise lässt sich direkt auf den Standort- und Steuerwettbewerb übertragen, wenn man die Steuern als Preise für ein Bündel von öffentlichen Leistungen interpretiert. Der Standort- und Steuerwettbewerb sorgt somit für eine bedarfsgerechte und kostengünstige Produktion sowie für eine effiziente Finanzierung staatlicher Leistungen. Damit fördert er die Legitimität des demokratischen Rechtsstaates in zweifacher Weise: *Erstens* stärkt er die Position der Wähler, welche die Effizienz staatlichen Handelns in der Regel nur unvollkommen kontrollieren können. *Zweitens* verbessert er den Schutz von Minderheiten, indem er diesen im Falle einer allzu starken Majorisierung die Möglichkeit gibt, ihre wirtschaftliche Tätigkeit ganz oder zumindest in Teilen an Standorte mit günstigeren Rahmenbedingungen zu verlagern. Schliesslich lässt der Standort- und Steuerwettbewerb auch eine

¹ F. A. von Hayek, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, in: *Freiburger Studien*. Mohr/Siebeck, Tübingen 1969.

effiziente Anpassung der staatlichen Leistungen, Institutionen und Steuersysteme an regional und national unterschiedliche Wähleransprüche zu.

Obwohl die effizienzsteigernde Wirkung des Standort- und Steuerwettbewerbs von *Charles Tiebout* bereits 1956 aufgezeigt wurde², tut man sich damit bis heute schwer. Unterschiedliche Steuersysteme und -belastungen werden immer noch häufig als Ursache von Marktverzerrungen und nicht als Ausdruck von verschiedenartigen Wähleransprüchen und Effizienzunterschieden wahrgenommen. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Wissenschaft bis heute weder für die optimale Ausgestaltung der Steuersysteme noch für die optimale Staatsorganisation brauchbare Rezepte liefern kann. Auf der Suche nach dem effizienten Leistungs- und Steuerstaat bleibt man daher auf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren angewiesen.

Die wohl bekannteste wissenschaftliche Kritik am Steuerwettbewerb stammt von *Wallace E. Oates*.³ Danach führt der Konkurrenzkampf um mobiles Steuersubstrat unter Regionen und Ländern dazu, dass zu wenig Steuern erhoben und zu wenig öffentliche Leistungen produziert werden. Als Vergleichsmaßstab dient *Oates* dabei ein Steuermonopol oder -kartell. Dass in einem Monopol höhere Preise verlangt werden können als im freien Wettbewerb, ist unbestritten. Ebenso unbestritten ist aber, dass in einem Monopol nicht mehr, sondern weniger Leistungen angeboten werden. Eigentlich wäre somit nicht unter den Bedingungen des Steuerwettbewerbs, sondern unter jenen des Steuermonopols oder -kartells eine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen zu befürchten. Wie kommt dieser Widerspruch zustande? *Oates* geht davon aus, dass die Rente, die im Steuermonopol entsteht, zumindest teilweise für die Finanzierung öffentlicher Leistungen verwendet wird, die nicht den Bedürfnissen der Steuerzahler entsprechen, sondern anderen Anspruchsgruppen



Dieser Holzschnitt könnte das Spiegelbild zu «L'irréparable» sein. Unter den zehn Drucken scheint er der eindeutigste. Ein Schriftstück gibt dem Mann von einer beruflichen oder gesellschaftlichen Schmach Nachricht, worauf dieser einem Nervenzusammenbruch nahe ist. Doch der Gesichtsausdruck der Frau ist mitleidlos, ganz so, als habe sie diesen Augenblick sehlichst erwartet. Seine Niederlage erscheint wie die Folge ihres Racheaktes, der von einem Dritten ausgeführt wurde, wobei offen bleibt, ob ihr der Zufall zu Hilfe gekommen ist, oder sie jemand einen Auftrag gegeben hatte, ihrem Mann zu schaden. (Michael Wirth)

Félix Valotton, «Le triomphe», gravure sur bois, 17,6 x 22,4 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S. 31).

zugute kommen. Bei solchen Leistungen kommt es durch den Steuerwettbewerb tatsächlich zu einem Abbau. Gleichzeitig profitieren jedoch die Steuerzahler von einem besseren und kostengünstigeren Angebot an staatlichen Leistungen.

Sozialer Frieden – ein Wettbewerbsfaktor

Steuerwettbewerb reduziert somit die Umverteilungsspielräume des Staates und stärkt die Position der Steuerzahler. Daraus wird häufig der Schluss gezogen, dass Steuerwettbewerb den Staat zum Abbau von Leistungen für die sozial Schwachen zwingt. Dabei handelt es sich jedoch um einen Trugschluss in dreifacher Hinsicht: *Erstens* steht keineswegs fest, dass die Rente in einem Steuermonopol oder -kartell zur Unterstützung der sozial Schwachen eingesetzt würde. Empirische Studien zeigen vielmehr, dass staatliche Umverteilung häufig gut organisierten gesellschaftlichen Gruppen zugute kommt, die ihre Interessen in der Politik wirksam

2 C. M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy* 64 (1956), 416-24.

3 W. E. Oates, *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Empirische Studien zeigen, dass staatliche Umverteilung häufig gut organisierten gesellschaftlichen Gruppen zugute kommt, während viele sozial Schwache durch die Maschen der staatlichen Netze fallen.

durchsetzen können, während viele sozial Schwache durch die Maschen der staatlichen Netze fallen.⁴ Zweitens stellen soziale Sicherheit und politische Stabilität Güter dar, für die selbst hochmobile Steuerzahler bis zu einem gewissen Grad aufzukommen bereit sind. Gerade in der seit langem global ausgerichteten Schweizer Wirtschaft besteht ein ausgeprägtes Bewusstsein für den Wert des sozialen Friedens als Standortfaktor. Drittens sind von einer Intensivierung des Steuerwettbewerbs auch Effizienzgewinne zu erwarten, die letztlich allen zugute kommen. Es ist somit durchaus denkbar, dass der Steuerwettbewerb schliesslich zu mehr sozialer Sicherheit führen wird.

Gegen den Steuerwettbewerb wird auch vorgebracht, er führe zu Trittbrettfahrerverhalten.⁵ Danach kann ein Staat seine Steuerbelastung tief halten, indem er seine eigenen Leistungen, beispielsweise im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit oder des Umweltschutzes, einschränkt und vermehrt auf die Leistungen umliegender Länder abstellt. Dieses Problem existiert zwar, wird aber nicht durch den Steuerwettbewerb verursacht. Es ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass staatliches Handeln grenzüberschreitende Effekte haben kann. Wo solche Effekte auftreten, braucht es eine verstärkte internationale Zusammenarbeit im Bereich der hoheitlichen Aufgabenerfüllung. Eine Steuerharmonisierung würde das Trittbrettfahrerproblem auf internationaler Ebene dagegen nicht beseitigen. Die höheren Steuereinnahmen würden in einem solchen Fall in Bereichen ausgegeben, wo andere Staaten nicht oder sogar negativ betroffen würden.

Kein Ruin des Staates

Ängste vor einem ruinösen Steuersenkungswettlauf, der die Finanzierungsbasis des Staates gefährden könnte, erweisen sich bei näherer Betrachtung als unbegründet. Es ist nicht allein die Steuerbelastung, sondern ebenso sehr der dafür gebotene Gegenwert an öffentlichen Leistungen wie Infrastruktur, Sicherheit und politische Stabilität, der den Standortentscheid beeinflusst. Daneben gibt es noch eine Vielzahl weiterer Standortfaktoren, die ebenfalls eine Rolle spielen. Für einen

Staat besteht auch kein Anreiz, mobile Produktionsfaktoren um jeden Preis anzuziehen. Selbst im härtesten Steuerwettbewerb lohnt sich die Ansiedlung mobiler Produktionsfaktoren nur, wenn die erwarteten Mehreinnahmen bei den Steuern die Kosten der beanspruchten Infrastruktur noch decken. Ein Staat, der dies nicht beachtet, schadet in erster Linie sich selbst.

Es gibt auch keinerlei Anhaltspunkte für einen Steuersenkungswettlauf: Obwohl fast alle OECD-Länder ihre Steuersätze für private Haushalte und Unternehmen in den letzten Jahren deutlich gesenkt haben, ist der Anteil der Steuereinnahmen am Bruttoinlandprodukt im OECD-Raum gestiegen. Dieser paradox anmutende Sachverhalt lässt sich dadurch erklären, dass die Steuersatzreduktionen in der Regel von einer Verbreiterung der Steuerbasis begleitet waren. Dadurch konnte die Steuerbelastung gesenkt werden, ohne die Steuereinnahmen zu schmälern. Der Steuerwettbewerb hat folglich in den OECD-Ländern nicht zum vielerorts befürchteten Steuerabbau, sondern zu belastungsärmeren und damit effizienteren Steuersystemen geführt.

In jüngerer Zeit steht daher nicht mehr der Steuerwettbewerb an sich, sondern der *schädliche* Steuerwettbewerb im Zentrum der politischen Diskussion. An der Frage, was unter «schädlichem Steuerwettbewerb» zu verstehen ist, scheiden sich allerdings die Geister. Verständlicherweise versucht jedes Land, diesen Begriff so zu definieren, dass die Steuerpolitik wichtiger Konkurrenzländer, aber nicht die eigene, darunter fällt. Wenn man die Diskussion über den schädlichen Steuerwettbewerb aus ökonomischer Sicht beurteilen will, erweist sich ein Blick auf die Konzepte der modernen Wettbewerbstheorie und -politik als äusserst hilfreich. Dort spricht man nicht von schädlichem Wettbewerb, sondern von wettbewerbsschädigendem Verhalten, und zwar dann, wenn einzelne Akteure oder Kartelle ihre marktbeherrschende Stellung dazu missbrauchen, um den wirksamen Wettbewerb einzuschränken. Übertragen auf den internationalen Steuerwettbewerb würde dies bedeuten, dass wirtschaftlich einflussreiche Staaten oder Staatenbündnisse ihre Position ausnützen, um den wirksamen Steuerwettbewerb zu behindern. Interessanterweise sind es ge-

4 Vgl. z.B. C. Schultze, *The Distribution of Farm Subsidies*, in: K. E. Boulding und M. Pfaff (eds.): *Redistribution to the Rich and the Poor*, Wadsworth, Belmont, Calif. 1972.

5 Vgl. z.B. H.-W. Sinn, *The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition*, in: *Journal of Public Economics* 66 (1997), 247-74.

rade solche Staaten und Staatenbündnisse, die im Kampf gegen den schädlichen Steuerwettbewerb die Wortführerschaft übernommen haben. Der Verdacht, dass es nicht darum geht, den internationalen Steuerwettbewerb auf eine gesunde Basis zu stellen, sondern ihn generell einzuschränken, ist daher nicht von der Hand zu weisen.

Zweifelhafte Pläne von OECD und EU

Als wichtigste Diskussionsforen im Zusammenhang mit dem schädlichen Steuerwettbewerb haben sich die OECD und die EU profiliert. Beide Organisationen werben eine niedrige effektive Steuerbelastung in Verbindung mit intransparenten Regulierungen und Verfahren oder speziellen Steuerregimes für *Offshore*-Tätigkeiten als Anzeichen dafür, dass sich ein Staat am schädlichen Steuerwettbewerb beteiligt. Dass mangelnde Transparenz und die Privilegierung einzelner wirtschaftlicher Tätigkeiten die Effizienz eines Steuersystems reduzieren und daher für den betreffenden Staat schädlich sein können, ist an sich unbestritten. Gerade der zunehmende internationale Steuerwettbewerb erhöht jedoch den Druck auf die einzelnen Staaten, solche Ineffizienzen von sich aus zu beseitigen. Warum dieses Problem nun zusätzlich auch auf internationaler Ebene angegangen werden muss, konnten bisher weder die

OECD noch die EU plausibel darlegen. Erklärungsbedarf herrscht auch in bezug auf das Kriterium der niedrigen effektiven Steuerbelastung. Dieses kann zu einem Einfallstor werden, um letztlich jede Art von Steuerwettbewerb für schädlich zu erklären.

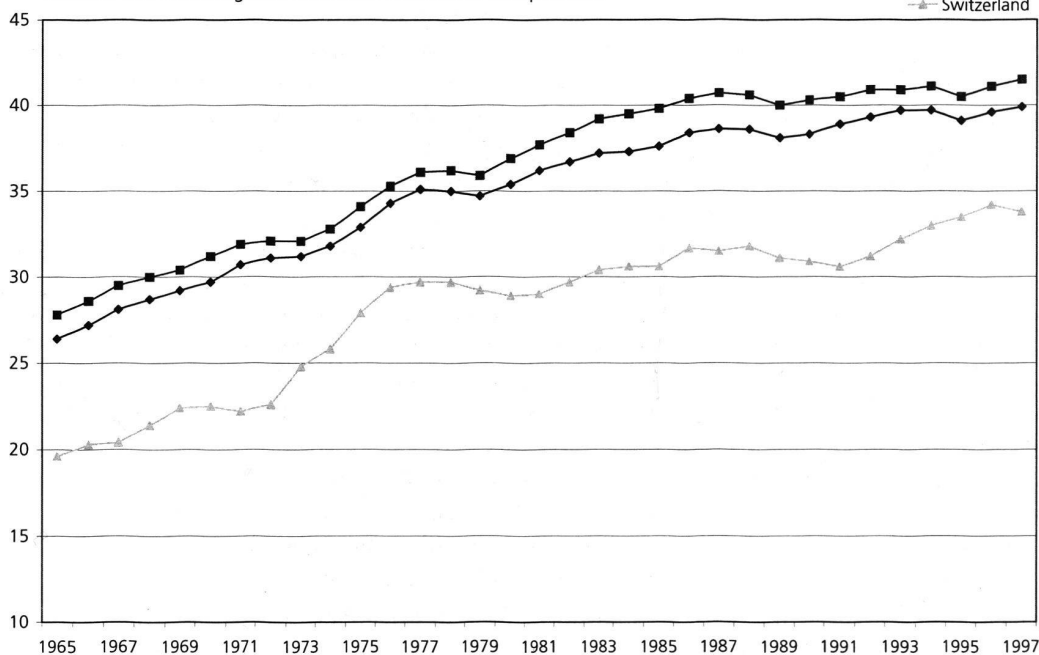
Über den mit der EU gemeinsamen Kriterienkatalog hinaus sieht die OECD auch im ungenügenden Austausch steuerrelevanter Informationen auf internationaler Ebene eine Ursache von schädlichem Steuerwettbewerb. Sie verlangt daher, dass die Steuerbehörden für Erhebungs- und Kontrollzwecke den weltweiten Zugriff auf Informationen über die Steuerpflichtigen erhalten. Staaten wie die Schweiz, die über Steuersysteme verfügen, die weitgehend ohne administrativ aufwendige Erhebung von Informationen durch die Steuerbehörden auskommen, sollen sich entsprechend anpassen. Ob die von diesen Ländern praktizierte oder die von der OECD propagierte Lösung die bessere ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Statt den Wettbewerb darüber entscheiden zu lassen, will die OECD nun aber ihr System auf politischer Ebene durchsetzen. Die EU verfolgt bei ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie einen ähnlichen, aber insofern etwas offeneren Kurs, als sie ihren Mitgliedern die Wahl lässt zwischen dem offenen Austausch steuerrelevanter Informationen und der Erhebung einer rückforderbaren

Die OECD verlangt, dass die Steuerbehörden für Erhebungs- und Kontrollzwecke den weltweiten Zugriff auf Informationen über die Steuerpflichtigen erhalten.

Keine Evidenz für internationalen Steuersenkungswettlauf

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

—●— OECD total
—■— EU 15
—▲— Switzerland



Bei Verdacht auf Steuerhinterziehung steht den schweizerischen Steuerbehörden das Instrument der Ermessenstaxation zur Verfügung. Dieses System erlaubt eine effiziente Steuererhebung ohne übermässigen Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler und ist mit dem schweizerischen Bankkundenheimnis kompatibel.

Quellensteuer an der Zahlstelle. Als Zahlstelle wird dabei die depot- oder kontoführende Bank des Zinsempfängers bezeichnet. Die EU-Lösung lässt zwar einen gewissen Systemwettbewerb zwischen den beiden wählbaren Alternativen zu, schliesst aber weitere mögliche Ansätze zur Steuererfassung von Zinserträgen aus. So wäre beispielsweise die schweizerische Verrechnungssteuer mit der EU-Quellensteuer nur beschränkt kompatibel, da sie nicht an der Zahlstelle, sondern direkt beim Zinsschuldner erhoben wird.

Effiziente Schweizer Lösung

Sowohl die OECD als auch die EU möchten die Schweiz in ihre Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Steuererhebung einbinden. Das schweizerische System weicht jedoch von den Ansätzen, die momentan in OECD und EU diskutiert werden, grundlegend ab. Es basiert primär auf der Selbstdeklaration durch die Steuerpflichtigen. Subsidiär wird auf Zinsen und Dividenden von Schweizer Schuldner eine Verrechnungssteuer erhoben, die im Falle der ordnungsgemässen Deklaration durch die Steuerpflichtigen zurückgefordert werden kann. Bei Verdacht auf Steuerhinterziehung steht den Steuerbehörden ausserdem das Instrument der Ermessenstaxation zur Verfügung. Dabei genügt es, wenn die Steuerbehörde anhand von Plausibilitätsüberlegungen zeigen kann, dass der Steuerpflichtige seine steuerbaren Einkünfte oder Vermögenswerte nicht ordnungsgemäss deklariert hat. Kann der Steuerpflichtige keinen Gegenbeweis erbringen, so muss er sowohl eine Nachsteuer als auch eine Strafsteuer bezahlen. Dieses System erlaubt eine effi-

ziente Steuererhebung ohne übermässigen Eingriff in die Privatsphäre der Steuerzahler und weitgehend ohne administrativ aufwendige Erhebung von Informationen durch die Steuerbehörden. Im Gegensatz zur Lösung, welche die OECD durchsetzen will, ist es auch mit dem schweizerischen Bankkundenheimnis kompatibel.

Die Schweiz als kleine, rohstoffarme Volkswirtschaft war dem internationalen Wettbewerb immer schon stärker ausgesetzt als die meisten anderen OECD-Staaten. Mit ihrer mässigen Steuerbelastung und ihrem effizienten Steuersystem verfügt sie in diesem Wettbewerb aber über einen klaren Vorteil. Dieser Vorteil gerät jedoch durch das Wachstum der öffentlichen Ausgaben im Inland und zunehmende Harmonisierungsbestrebungen im Ausland immer mehr unter Druck. Er muss daher durch entschlossenes Handeln verteidigt werden. Im Inland gilt es, das vorhandene Sparpotential bei den öffentlichen Ausgaben auszuschöpfen. Gleichzeitig muss die Effizienz des Steuersystems weiter verbessert werden. Mit dem Übergang von der Warenumsatz- zur Mehrwertsteuer und der Unternehmenssteuerreform wurden in den letzten Jahren wichtige Schritte in diese Richtung unternommen. Die nun anstehende Neuordnung der Bundesfinanzen bietet eine gute Gelegenheit für zusätzliche Reformen. Gegenüber dem Ausland muss die Schweiz selbstbewusst für ihr effizientes System der Steuererhebung eintreten, indem sie dessen Kohärenz und überlegene Effizienz der internationalen Staatengemeinschaft überzeugend darlegt. Nur wenn ihr dies gelingt, kann sie sich im zunehmenden internationalen Standort- und Steuerwettbewerb auch weiterhin erfolgreich behaupten.

INTERNATIONAL TAX COMPETITION AS A DISCOVERY PROCEDURE

Whereas taxes were a cause for revolution in earlier centuries they have become a cause for migration in the age of globalisation. This raises fears among citizens and politicians alike that growing international tax competition will end up in a race to the bottom. However, these fears are unfounded, as a closer look at theoretical arguments and empirical data shows. Indeed, international tax competition leads to more efficient provision and financing of public goods by the state rather than the end of taxation. The international political discussion has, therefore, shifted from tax competition in general to the issue of harmful tax competition. Despite the fact that there is no clear argument for international collective action in this area the OECD and the EU are both working on proposals detailing how to eliminate harmful tax competition. This arouses suspicion that the word «harmful» is used here in order to legitimise efforts to arbitrarily curb international tax competition. Switzerland, as a relatively small economy with few natural resources, has always been exposed to a higher degree to international competition than other countries. However, with its low tax burden and a levy system based largely on self-declaration the country still has an edge over most of its competitors. Yet, this competitive advantage is increasingly put at risk due to rising public expenditures and pressure to adapt its tax levy system to OECD and EU standards. It is these forces that Switzerland must resist, if it is to preserve its favourable framework for economic activity. ♦

DAS BANKGEHEIMNIS – SEINE GENESE IM POLITISCH-WIRTSCHAFTLICHEN UMFELD

Robert Urs Vogler,
geboren 1948, Studium
der Neueren Geschichte,
Englischer Literatur und
Schweizer Geschichte
an der Universität
Zürich, Promotion 1982
zum Thema «Die Wirt-
schaftsverhandlungen
zwischen der Schweiz
und Deutschland 1940
und 1941», als Buch
neu aufgelegt 1997 bei
Helbing und Lichten-
hahn resp. Schwabe,
Basel. 1978–1982 Lei-
ter der Redaktions-Dok-
umentation beim Zür-
cher «Tages-Anzeiger».
1982–1984 wissen-
schaftlicher Mitarbeiter
und erster Archivar der
Schweizerischen Natio-
nalbank (SNB). 1984
Verfasser einer internen
Studie der SNB zum
«Goldverkehr zwischen
der Schweizerischen
Nationalbank und der
Deutschen Reichsbank
von 1939 bis 1945»,
die 1985 von der SNB
in leicht gekürzter Form
publiziert wurde und
bis heute ihre grund-
sätzliche Gültigkeit be-
halten hat. Anschlies-
send Research Director
einer global tätigen
Executive Search-Firma.
Pressesprecher der
Schweizerischen Bank-
gesellschaft von
1988–1998. Seit Herbst
1998 Leiter Group
Historical Research &
Archives der UBS AG,
Zürich.

Bis 1935 existierte in der Schweiz keine nationale Bankengesetzgebung und damit auch kein kodifiziertes nationales Bankgeheimnis. Dagegen war im Verlaufe der Jahrhunderte ein ausgeprägtes Treueverhältnis zwischen Banken und Kunden entstanden, welches als ungeschriebenes Gesetz zur Usanz wurde, ähnlich dem Anwalts- oder Priestergeheimnis. Ein ausgesprochen liberales wirtschafts-politisches Umfeld und ein ebenso ausgeprägtes Verständnis für die private Diskretion machten gesetzliche Vorschriften überflüssig.

Das Schweizer Bankgeheimnis sei im Rahmen des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen von 1934 mit ehrenwerten Absichten, aus «humanem Mitgefühl» begründet worden: «Kernstück ist der berühmte Artikel 47 über die Einführung anonymer Chiffrekonten. Damit sollte Nazispitzeln der Zugriff auf jüdische Vermögen in der Schweiz verwehrt werden». So formulierte die renommierte «ZEIT» 1984 die Gründe für die Einführung des Bankgeheimnisses¹. Das ist nur eines der zahlreichen Beispiele einer seit langem kolportierten Legende. Diese sei, so will es nun die Pflege einer neuen Legende, nach 1945 von den Banquiers einerseits als Marketinginstrument und andererseits in der politischen Diskussion, etwa bei der Abwehr der Bankeninitiative von 1984, verwendet worden. Immer wieder wird in gewissen Artikeln darauf hingewiesen, Banquiers hätten diese Argumentationslinie eingeschlagen, Moral als Mittel zum Zweck verwendet, so auch die «Weltwoche» vom 13. Januar 2000 unter dem Titel «Das Märchen vom moralischen Schweizer Bankgeheimnis». Solche Aussagen gab es zwar tatsächlich. Als Beleg dafür wird repetitiv ein Beitrag von *Hans J. Mast* von der damaligen Schweizerischen Kreditanstalt aus dem Jahre 1967 angeführt, so wie einige wenige andere. Mittlerweile liegt aber die Zahl der einschlägigen Beiträge, welche einen derartigen Sachverhalt schildern, wohl deutlich höher als die wenigen Äusserungen prominenter Schweizer Banquiers selbst, die dieser falschen Argumentation unglücklicherweise erlegen sind. Diese neue Mythen-

bildung scheint den Zweck zu verfolgen, durch Wiederholungen eindimensional gelagerter Sachverhalte eine neue Wahrheit zu zementieren: Der Erfolg des Finanzplatzes Schweiz wird auf die Einführung und Existenz des Bankgeheimnisses reduziert. In Tat und Wahrheit begann der markante Aufstieg des modernen schweizerischen Bankwesens und des Finanzplatzes Schweiz aber bereits sehr viel früher, nämlich bald nach der Wende zum 20. Jahrhundert und hatte viele Gründe. Das Bankgeheimnis ist nur einer davon. Die Diskussion um die Einführung einer Bankengesetzgebung, und nur mit einer solchen ist die Einführung eines kodifizierten Bankgeheimnisses denkbar, setzte schon sehr früh ein. Ihre Ursache liegt vornehmlich in wirtschaftlichen und politischen Ereignissen begründet.

Das Bankengesetz als Folge von Banken Krisen

Die Gesetzgebung für moderne Bankengesetze ähnlich dem schweizerischen findet ihre Ursache in fast allen Ländern bei Banken, die in massive Schwierigkeiten geraten waren. So auch in der Schweiz, wo insbesondere in den Jahren 1910–1913 und auch im Verlaufe des Ersten Weltkrieges eine Reihe von massiven Bankzusammenbrüchen zu verzeichnen war. 1910–1913 erlitten 45 Lokal- und Regionalbanken Verluste in der Höhe von 112 Millionen Franken, was dem Budget der Eidgenossenschaft von 1912 entsprach, 28 Banken fusionierten mit einer Kantonal- oder Grossbank. Allein im Zeitraum von

1 «Die Zeit», Hamburg,
27. April 1984.

1906–1915 wurden 85 Bankinstitute aus dem Handelsregister gestrichen². Diese Entwicklung fand ihre Wiederholung in der von den USA ausgehenden Weltwirtschaftskrise mit dem Börsenkrach von 1929 und der Bankenkrise von 1931 in Deutschland mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch in der Schweiz. Prägend waren aber auch die deutsche Hyperinflation der frühen zwanziger Jahre oder spektakuläre Zusammenbrüche von Wirtschaftsimperien wie das des schwedischen Zündholzkönigs *Ivar Kreuger* im Jahre 1932.

Die im Auslandgeschäft tätigen schweizerischen Grossbanken wurden in der ersten Hälfte der dreissiger Jahre zusätzlich durch die deutsche Bankenkrise von 1931 stark gebeutelt. Nahezu eine Milliarde Franken an schweizerischen Bankengeldern blieben im Rahmen des sog. Bankemoratoriums in Deutschland eingefroren und konnten aufgrund der schwierigen Devisenlage nicht transferiert werden³. Die Bilanzsummen der damals acht Grossbanken schrumpften zwischen 1930 und 1935 um mehr als die Hälfte auf 4,2 Milliarden Franken. Die Folge war, dass fünf Grossbanken saniert werden mussten. Insgesamt wurden zwischen 1930 und 1939 60 Banken übernommen oder liquidiert⁴.

Der politische Diskurs

Der Ruf nach einer staatlichen Kontrolle und Aufsicht, vornehmlich im Sinne eines Sparer- und Einlegerschutz, wurde bereits mit den Bankzusammenbrüchen vor dem Ersten Weltkrieg laut⁵. 1916 kam es zum bekannten Entwurf von Professor *Julius Landmann*. Dieser war dem Charakter nach in erster Linie eine Regelung für die Aufsicht der Sparkassen⁶. Er enthielt aber kein Element eines Bankgeheimnisses. An *Landmann* wurde insbesondere kritisiert, er würde zu starke staatliche Eingriffe bringen. Die Angst vor einem weitgehenden Einblick der Behörden in die Bücher der Geschäftsbanken war ebenso gross wie die Befürchtung, dass die Veröffentlichung des Entwurfes *Landmann* für die Banken und das Land als Ganzes zusätzlich schweren Schaden anrichten könnte. Einerseits setzte damals die Kapitalaufnahme kriegsführender Staaten in der Schweiz – Frankreich, Österreich-Ungarn,

Die Bauernvertreter wollten nicht zu «Sklaven der Hochfinanz» herabsinken».

2 Hugo Bänziger, *Die Entwicklung der Bankenaufsicht in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert*, Bern und Stuttgart, 1986, p. 30.

3 Archiv SBG/UBS: VR-Protokoll Eidgenössische Bank, 18. August 1932.

4 Franz Ritzmann, *Die Schweizer Banken*, Bern 1973, p. 357 ff.

5 z.B. NZZ, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 421, 1913 «Bankzusammenbrüche».

6 Julius Landmann, Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend den Betrieb und die Beaufsichtigung von Bankunternehmungen, dem Schweizerischen Volkswirtschaftsdepartement unterbreitet, Bern, 1916.

7 Strafgesetzbuch Basel-Stadt von 1872/1919, Paragraph 162; auch das Personalreglement der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) von 1915 kennt bereits das «Gebot der Verschwiegenheit» für Bankangestellte.

8 (AstB) Amtliches stenographisches Bulletin der Schweiz. Bundesversammlung, 16. Dezember 1915, p. 417.

9 AstB, 16. Dezember 1915, p. 420.

Deutsches Reich – ein, die man nicht gefährden wollte. Andererseits kamen Befürchtungen auf, ein staatlich kontrolliertes Bankwesen würde ausländische Kunden wieder zum Abzug ihrer Anlagen in der Schweiz bewegen. Der Entwurf *Landmann* hatte in der Folge keine Chance.

Nach dem Ersten Weltkrieg sollte der Weg über Änderungen im Obligationenrecht eingeschlagen werden. 1920 legte Prof. *Eugen Huber* einen entsprechenden Vorschlag vor, 1923 folgte Altbundesrat *Arthur Hoffmann*, 1925 Bundesrat *Edmund Schulthess* und schliesslich 1926 ein Gutachten Dr. *Haab* aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement. Alle diese Versuche verliefen im Sande. Die Zeit war offensichtlich noch nicht reif für eine staatliche Aufsicht über einen Wirtschaftszweig, der bis anhin von obrigkeitlichen Regulierungen weitgehend verschont geblieben war.

Das Bankgeheimnis war quasi als «Naturgesetz» tief im liberalen Wirtschaftsdenken des 19. Jahrhunderts verankert, welches zu Beginn des letzten Jahrhunderts noch immer vorherrschend war. Es diente – und dient noch heute – dem Schutz des Kunden und müsste korrekterweise eigentlich als *Bankkundengeheimnis* bezeichnet werden. Zwar gab es in der Schweiz vereinzelt bereits Strafbestimmungen für Verletzungen des Bankgeheimnisses, so etwa im Kanton Basel-Stadt⁷. Die parlamentarische Debatte um die während des Ersten Weltkriegs einzuführende Kriegsteuer zeigt aber, wie es nach wie vor als etwas Selbstverständliches betrachtet wurde.

Der Sozialdemokrat *Ryser* beantragte am 14. Dezember 1915 im Nationalrat, die Geldinstitute seien zu verpflichten, den Steuerbehörden «alle einer gerechten Einschätzung der Steuerpflichtigen dienlichen Aufschlüsse zu erteilen»⁸. *Ryser* fand lediglich Unterstützung beim Strafrechtsprofessor *Emil Zürcher*, dem Chef der Demokraten im Kanton Zürich. Dieser erwähnte zwar «das Schreckgespenst der Abwanderung des Kapitals ins Ausland», an das er jedoch in Anbetracht der Kriegsverhältnisse nicht glauben mochte⁹. Der katholisch-konservative Sprecher *Alfons von Streng* (TG) wandte sich vehement gegen den sozialdemokratischen Vorstoss: Er sah «nicht unberechtigte Gefahren für die berechtigten Interessen der Banken» und sprach von

möglicher «Inquisition». Von Streng benützte als einziger in dieser Debatte den Begriff «Bankgeheimnis», das er «gewissenhaft» gewahrt sehen wollte¹⁰. Der freisinnige Sprecher, G.-Aloys de Meuron (VD), einflussreiches Mitglied der Vollmachtenkommission, gab sich höchst erstaunt, dass Prof. Zürcher Hand zu einer «violation du secret professionnel» bieten wolle. De Meuron fügte bei: «(...) secret professionnel qui, s'il ne fait pas l'objet de dispositions expresses dans nos lois civiles et pénales, a toujours été admis jusqu'à présent comme une nécessité en vue de la sécurité des affaires et des tractations financières et commerciales»¹¹. Der sozialdemokratische Antrag hatte keine Chance und wurde mit 19 zu 97 Stimmen abgelehnt.

Vier Jahre später hatte sich die Lage verändert. Die sozialen Spannungen hatten sich mit jedem Kriegsjahr erhöht. 1917 wurde durch die Sozialdemokratische Partei (SP) eine Volksinitiative für eine direkte Bundessteuer lanciert. Die bürgerlichen Parteien waren dadurch gezwungen, Hand zu einer zweiten Kriegssteuer zu bieten¹². Die SP verlangte am 29. Januar 1919 vom Bundesrat, «in den Ausführungsbestimmungen zur Erhebung einer neuen Kriegssteuer die Verpflichtung der Banken zur Kenntnisgabe der in ihre Verwahrung gegebenen Kapitalien zum Zwecke einer richtigen Heranziehung zur Kriegssteuer vorzusehen» (Postulat Wirz)¹³. Das Postulat wurde vom Nationalrat zwar mit 62 zu 22 Stimmen abgelehnt, aber die bürgerlichen Kreise und die Banken waren in Anbetracht der gespannten Stimmung nach dem Generalstreik von 1918 deutlich alarmiert. Die Schweizerische Bankiervereinigung befürchtete, durch die Einsichtnahme des Staates «würde das Vertrauen inländischer und ausländischer Kunden in die traditionelle Discretion der schweizerischen Geschäfte erschüttert» und würden «viele Depots zurückgezogen und versteckt»¹⁴. Die Bankiervereinigung war sich bewusst, dass nach Ausrufung der Repu-

10 AstB, 16. Dezember 1915, p. 419 f.

11 AstB, 16. Dezember 1915, p. 421.

12 Vgl. Sébastien Guex, La politique monétaire et financière de la Confédération suisse, Lausanne, 1993, p. 400.

13 AstB, 29. Januar 1919, p. 38.

14 7. Jahresbericht der Vereinigung von Vertretern des Schweizerischen Bankgewerbes, Basel 1919, p. 42.

15 dito, p. 42 f.

16 Nationalrat Joss von der BGB (Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei), Neue Berner Zeitung, 1. Oktober 1924.

blik das Bankgeheimnis in Deutschland von der neuen sozialdemokratischen Regierung mit rückwirkender Kraft ab 1. Oktober 1918 aufgehoben worden war. Sie betrachtete diese Massnahme jedoch «als eine vorübergehende», die keinen Anlass zur Nachahmung darstelle¹⁵.

Die Allianz zwischen Bauern und SP

Eine der treibenden Kräfte für die Einführung eines Bankengesetzes waren in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg die schweizerischen Bauern, welche stets davor warnten, der zunehmende Kapitalexport, insbesondere der Schweizer Grossbanken, treibe die Zinsen in die Höhe, was für viele Landwirtschaftsbetriebe hätte existenzgefährdend werden können. Deshalb stand in der weiterführenden Diskussion um ein Bankengesetz die Frage der Zinssätze stark im Vordergrund, nicht nur die der grundsätzlichen Überwachung der Banken durch einen staatlichen Apparat. Die Bauernvertreter wollten nicht zu «Sklaven der Hochfinanz» herabsinken»¹⁶.



Bei Tisch fiel das Wort, das nicht erwartet wurde. Oder ist die Reaktion der Frau überzogen? Der Titel «Le grand moyen» scheint dies anzudeuten. Hat sie eventuell selbst mit Berechnung einen Verdacht geäussert, um eine klare Antwort von ihrem Mann zu erhalten? Oder hat er durch eine Bemerkung ihren Verdacht bestätigt? Liegt seine Hand auf der Stuhllehne, oder streckt er sie tröstend nach ihr aus? Vallotton verleiht hier dem scheinbar amorphen Schwarz eine Gegenständlichkeit, welche die Vieldeutigkeit des Werks noch steigert. (Michael Wirth) Félix Vallotton, «Le grand moyen», gravure sur bois, 17,7 x 22,2 cm. Lausanne, Musée cantonal des Beaux-Arts (s. auch S. 31).

Mit der Einführung des Proporz in den Nationalratswahlen von 1919 hatten sich die politischen Kräfteverhältnisse stark zugunsten der Linken verschoben. In der grossen und hitzigen Nationalratsdebatte um die zweite ausserordentliche Kriegssteuer vom Februar 1920 führte dann auch die SP die Massnahmen ihrer deutschen Schwesterpartei gegen Steuer- und Kapitalflucht, verbunden mit einer Auskunftspflicht der Banken, an¹⁷. In der Frage der Aufhebung des (nichtkodifizierten) Bankgeheimnisses bildete sich aber auch eine neuartige Allianz SP-Bauern heraus. Die Bauerngruppierungen, deren Einfluss über die BGB (Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, Vorläuferin der heutigen Schweizerischen Volkspartei, SVP) hinausreichte, waren dem «Grosskapital» keineswegs wohl gesinnt, vor allem in den Zinssatzfragen und dem Thema Kapitalexport¹⁸. SP-Nationalrat Schmid sprach bereits in der Eintretensdebatte davon, «dass das Bankgeheimnis aufgehoben wird»¹⁹. «Aber alle jene grossen Vermögen, die in den Banken liegen, sie können einfach nicht erfasst werden, wenn man das Bankgeheimnis nicht preisgibt»²⁰. Der Emmentaler Bauernführer Fritz Siegenthaler, einer der Gründer der bernischen BGB, vertrat dieselbe Meinung und nuancierte: «Ich freue mich, dass die Herren der Linken auf einer so gerechten Grundlage das Staatsganze und seine Leistungsfähigkeit stärken wollen. Gerne schliesse ich mich in dieser Angelegenheit an ihre Seite, vorsichtshalber natürlich ohne weitere Verbrüderung (Heiterkeit)»²¹. Nationalrat Tobler versuchte als Kompromisslösung einen Aufschub der Frage und wies auf die Schwächezeichen des Schweizer Frankens an den Märkten von New York und Amsterdam hin²². In der Abstimmung unterlagen die Sozialdemokraten mit 59 gegen 104 Stimmen, trotzdem prominente bernische Bauernvertreter wie Gnägi, König und Siegenthaler mit der SP stimmten.

Der SP war die Absenz eines Bankengesetzes, einer starken staatlichen Aufsicht, immer ein Dorn im Auge. In ihrem Parteiprogramm von 1920 schrieb sie die Verstaatlichung der Banken auf ihre Fahnen. Sie traf sich in der Kritik am Fehlen einer Bankenkontrolle zu dieser Zeit mit dem Lager bäuerlicher und gewerblicher Kreise. 1922 sah die sogenannte Vermö-

Der SP war
die Absenz
eines Bankengesetzes,
einer starken
staatlichen
Aufsicht,
ein Dorn
im Auge.
In ihrem
Parteiprogramm
von 1920
schrieb
sie die
Verstaatlichung
der Banken
auf ihre
Fahnen.

gensabgabe-Initiative der SP die Tilgung der aufgelaufenen Kriegsschulden durch eine einmalige Vermögensabgabe vor. Alle natürlichen und juristischen Personen sollten der Steuerbehörde gegenüber zur Auskunft verpflichtet werden. Insbesondere die Geldinstitute wären verpflichtet gewesen, sich «allen Kontrollmassnahmen der Einschätzungsbehörden zu unterziehen». Bürgerliche Parteien, aber auch die Bauern – jetzt wieder in Allianz mit der «Hochfinanz» – liefen Sturm gegen die Initiative, letztere vor allem darum, weil sie einmal mehr durch den erwarteten Kapitalabfluss ins Ausland Zinserhöhungen und Arbeitslosigkeit befürchteten. Die SP warf den Gegnern vor, Angst vor der Öffnung des Bankgeheimnisses zu haben²³. In der Tat setzte im Herbst 1922 eine Kapitalflucht aus der Schweiz ein, welche dem angestrebten Zinsabbau entgegenlief. Die Vermögensabgabe-Initiative wurde am 3. Dezember 1922 mit 736 952 gegen 109 702 Stimmen wuchtig verworfen. Die Verhältnisse am Geld- und Kapitalmarkt beruhigten sich danach rasch. Die Niederlage der Linken aber scheint weitreichende Konsequenzen gehabt zu haben. Die Aufhebung des Bankgeheimnisses fiel in der politischen Diskussion für lange Zeit aus der Traktandenliste.

Fragen der inneren Sicherheit

Das politische Klima im Europa zwischen den beiden Weltkriegen ist heute nur sehr schwer nachvollziehbar. Es war geprägt von einer ausserordentlichen Dichte politischer und wirtschaftlicher Ereignisse, welche verunsicherten: Russische Revolution, Zerfall der Donaumonarchie und des Osmanischen Reiches, Ausrufung der Republik in Deutschland, Neugestaltung der europäischen Landkarte, Faschismus und Nationalsozialismus, deutsche Hyperinflation der frühen zwanziger Jahre, Weltwirtschaftskrise von 1929. Auch die Schweiz blieb davon nicht unberührt, in bürgerlichen Kreisen war die Angst vor einem bolschewistischen Umsturz weit verbreitet. Zwar wurde bereits 1922, als Folge des Generalstreiks von 1918, in einer Volksabstimmung das sogenannte Umsturzgesetz verworfen, ebenso das sogenannte Ordnungsgesetz von 1934, welches im Schatten der tragischen Genfer Ereignisse vom

17 Vgl. SP-NR Nobs am 4. Februar 1920, AstB, p. 98 f.

18 AstB, 4. Februar 1920, p. 4.

19 dito, p. 21.

20 dito, p. 93.

21 dito, p. 95.

22 dito, p. 130.

23 Bänziger, p. 69 f.

November 1932 stand, als Truppen mit unerfahrenen Rekruten das Feuer auf linke Demonstrierende eröffnet hatten, wobei es mehrere Tote gab. Gleichzeitig zeigte sich der Bundesrat schon im Juni 1932 besorgt über die politische Wühlarbeit von nationalsozialistischen Kreisen in Lugano, Zürich und Davos sowie die Existenz eines organisierten Informationsdienstes der NSDAP in der Schweiz. Er verbot das Tragen von Braunhemden und liess Personen ausschaffen²⁴. Ähnliche Ereignisse fanden ihre Aufmerksamkeit selbst bis nach Paris in das Aussen- und Innenministerium²⁵. In der Folge kam es zum Dringlichen Bundesbeschluss betreffend den Schutz der Sicherheit der Eidgenossenschaft vom 21. Juni 1935, bekannt unter der Bezeichnung «Spitzelgesetz». Die Diskussion über den «Wirtschaftlichen Nachrichtendienst für fremde Staaten» führte zur Aufnahme des entsprechenden Artikels 273 im Strafgesetzbuch von 1942. Die Furcht vor Unruhen, Umsturz und Verlust der Ordnung im Innern, Spionage und Souveränitätsverletzungen im Kontext mit der zunehmenden internationalen Bedrohungslage war gross. Gravierendstes Beispiel einer politischen Souveränitätsverletzung war die im März 1935 erfolgte Entführung des deutschen Journalisten *Jacob* aus Basel über die Grenze nach Deutschland durch die Gestapo, was zu einer schweren Belastung der Beziehungen mit Deutschland führte. Alle diese Entwicklungen müssen im Rahmen eines breitangelegten, langanhaltenden politischen Sicherheits-Diskurses gesehen werden, in den auch die Einführung des Bankgeheimnisses im Bankengesetz von 1934 einzureihen ist.

Bankspionage

In eine gewisse Analogie zu vielen politischen Vorgängen sind auch die Fälle von Bankspionage einzureihen, zu denen es bereits lange vor der Diskussion um das Bankengesetz von 1934 gekommen war. Ihre Ursache dürfte in den in vielen europäischen Ländern eingeführten, teilweise recht hohen Kriegssteuern zum Wiederaufbau und zur Tilgung der Kriegsschulden liegen. Bürgern dieser Länder wurde durch Beamte oder Drittpersonen ihrer Länder nachspioniert, um herauszufinden, ob sie sich durch Verlagerung von Vermö-

.....

*Frankreich
interessierte
sich im
Zusammenhang
mit den
deutschen
Reparations-
zahlungen
um die
Vermögen von
Deutschen in
Drittländern,
nicht nur
in der Schweiz,
sondern auch
in Holland.*

.....

²⁴ Protokoll der Bundesratssitzung vom 17. Juni 1932.

²⁵ Ein Beispiel: am 2. November 1933 hatte die Basler Polizei zwei deutsche Polizisten ausgespioniert, welche einen deutschen Kommunisten verfolgten, der falsche deutsche Stempel herstellen liess. Der französische Innenminister rapportierte an den Aussenminister: «Abus de pouvoir sur le territoire suisse». Archives du Ministère des Affaires étrangères, Paris (AMAE), Serie Europe/Suisse Band Vol 201.

²⁶ Handelsabteilung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes an die Schweizerische Nationalbank, Bericht des Generalkonsulates Köln, 26. November 1931; Archiv SNB, 4005.

²⁷ Archiv SNB, 4005.

genswerten ins Ausland dieser Besteuerung entziehen wollten. So interessierte sich beispielsweise Frankreich im Zusammenhang mit den deutschen Reparationszahlungen um die Vermögen von Deutschen in Drittländern, nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Holland²⁶. Von Bedeutung war der Fall des Deutschen *Arthur Pfau* im Jahre 1931. Dieser versuchte, sich über Angestellte der Schweizerischen Bankgesellschaft Informationen betreffend Guthaben und Depots deutscher Kunden zu verschaffen. Er wurde verzeigt und von der Fremdenpolizei ausgewiesen. In den Jahren 1931 bis 1932 lassen sich unzählige solche Vorkommnisse belegen, teilweise mit Verwicklung deutscher Amtstellen. Einige fanden ihren Niederschlag auch in der Presse. Sie dürften auf die am 1. August 1931 nach der Bankenkrise von der Zentrums-Regierung *Brüning* eingeführte strenge Devisenbewirtschaftung zurückzuführen sein, welche ein völliges Verbot von Besitz und Handel mit Devisen brachte. Im Juni 1933 wurde von der nationalsozialistischen Regierung ein Gesetz erlassen, welches von den Deutschen unter Strafandrohung von mindestens drei Jahren Zuchthaus die Deklaration aller Auslandsvermögen verlangte. Im Juli gleichen Jahres folgte das «Gesetz über die Einziehung volks- und staatsfeindlicher Vermögen», das als Grundlage für die Konfiskation der Vermögen politisch oppositioneller und jüdischer Bürger diente. Die meisten dieser Fälle beschäftigten sowohl die Schweizerische Nationalbank als auch die Schweizerische Bundesanwaltschaft²⁷. Schliesslich war es die Bundesanwaltschaft, die zur Aufnahme der Strafbestimmungen im Artikel 47 des Bankengesetzes drängte. Der Vertreter des Eidgenössischen Justizdepartements führte in der Expertenkonferenz vom 18. Januar 1934 zum Bankengesetz aus: «Die Bundesanwaltschaft legt auf letztere Bestimmungen besonderen Wert, namentlich im Hinblick auf die Bankspionage des Auslandes.»

Die Bankspionage trug den Charakter von klaren Souveränitätsverletzungen und waren für das zeitgenössische Selbstverständnis mit Sicherheit weit gravierender als wir das aus heutiger Sicht beurteilen können. Sie sind Ausdruck des damaligen politischen und gesellschaftlichen Klimas in der Schweiz und Europa, welches wir

uns heute nur sehr schwer vorstellen können.

Weitere Ursachen

Wie Gewohnheitsrecht, Usanz, gleitend zu kodifiziertem Recht wird, lässt sich an einem weiteren, signifikanten Beispiel illustrieren, welches die Aufmerksamkeit der Historiker bis jetzt kaum gefunden hat. Es geht um die Auskunftspflicht der Banken bei Arrestverfahren im Zusammenhang mit dem Schuldbetreibungs- und Konkursrecht. 1925 wurde ein solcher Fall erstmals exemplarisch bis ans Bundesgericht weitergezogen. Eine Bank hatte sich geweigert, der betreffenden Behörde Auskunft zu erteilen. Die Schweizerische Bankiervereinigung interpretierte darauf den Bundesgerichtsentscheid so, dass Banken nur dann Auskunft erteilen müssten, wenn die mit Arrest belegten Gegenstände «*einzelnen und spezifiziert*» aufgeführt seien. Die Banken machten deutlich, dass sie sogenannten «Sucharresten» vorbeugen wollten, denn sie befürchteten, dass der Arrest in gewissen Fällen von Dritten für die Vermögensspionage missbraucht würde²⁸. 1930 wurde das gleiche Thema erneut sehr aktuell, weil der Eindruck entstand, das Bundesgericht habe seine Praxis geändert. Die Bankiervereinigung gab jedoch in einem Zirkular vom 26. Juli 1930 zu verstehen, sie sei nicht bereit, von ihrer Interpretation des Bankkundengeheimnisses abzugehen.

Das Beispiel zeigt, wie die Banken und ihre Kunden sich Anfang der dreissiger Jahre zunehmend der gesetzlichen Lücken und der damit verbundenen Risiken bewusst wurden. Damit musste auch ihr Interesse an einer gesetzlichen Fixierung des Bankgeheimnisses wachsen.

Die Volksbankkrise als Katalysator

In dieses Spannungsfeld gehörte auch die zweite Krise der Schweizerischen Volksbank (SVB). Bereits 1931 war sie, ausgelöst durch die deutsche Bankenkrise, in Schieflage geraten, als ein Grossteil ihrer Auslandskredite durch Zahlungsmoratorien blockiert worden war. Ein schleicher Vertrauensverlust war die Folge und im Dezember 1933 musste sich der Bund auf der Grundlage eines Dringlichen Bun-

Nach den
gravierenden
Vorfällen
um die
Volksbank
und andere
Banken
konnten
sich weder
bürgerliche
Parteien
noch Banken
gegen eine
Bankenkontrolle
aussprechen.

desbeschlusses mit 100 Millionen Franken am Genossenschaftskapital der SVB beteiligen und nahm sogar Einsitz im Verwaltungsrat.

Das Debakel der Volksbank war mitunter *der* Katalysator, welcher die politische Abwicklung der Bankengesetzgebung beschleunigte. Es erstaunt deshalb wenig, dass der Artikel 47 des Bankengesetzes 1933/34 weder in der Expertenkommission, den Parlamentsberatungen noch in der Öffentlichkeit – auch nicht in der sozialistischen Presse – zu grossen Diskussionen Anlass gab. Nach den gravierenden Vorfällen um die Volksbank und andere Banken konnten sich weder bürgerliche Parteien noch Banken gegen eine Bankenkontrolle aussprechen. Die Linke wiederum leistete keinen sichtbaren Widerstand gegen die Sanktionierung des Bankgeheimnisses, da sie grösstes Interesse an der Sicherung der Ersparnisse des «Manne auf der Strasse» – ihrem eigentlichen Wählerpotential – hatte. Nach der Niederlage mit der Vermögensabgabeinitiative von 1922 sollte die Streichung des Bankgeheimnisses aus der Gesetzesvorlage nicht das Gesamtwerk einer Banken- und Sparkassengesetzgebung gefährden, denn grundsätzlich war man sich über die Notwendigkeit einer Bankenkontrolle einig. Ausserdem zeichnete sich unter dem zunehmenden Druck der äusseren Bedrohung bereits eine gewisse Annäherung weitblickender bürgerlicher Politiker mit denjenigen Kräften in der SP ab, welche schliesslich am Parteitag von 1937 die Zustimmung zur Landesverteidigung durchsetzen konnten. Eine deutliche und breite Interessensübereinstimmung lag damit vor.

Bei einer historisch richtigen Einordnung der Fakten lässt sich eindeutig festhalten, dass das Bankgeheimnis in der jahrzehntelangen Diskussion um die Einführung einer Bankenaufsicht gar keine oder nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte und auch nicht deren auslösender Faktor war. Seine Kodifizierung war nur Nachvollzug bereits bestehenden Gewohnheitsrechtes, auf das sich die Banken seit langem stützten. Als Vertreter einer liberalen Wirtschaftsordnung hatten sie sich auch lange gegen unnötige Regulierungen ausgesprochen. Nach jahrzehntelangen Diskussionen, ausgelöst durch

²⁸ Adolf Jöhr, *Protokoll des Vorstandes der Schweizerischen Bankiervereinigung (SBVg)*, 16. Juli 1930; Jann, *Adolf, Das Bankgeheimnis im Schweizerischen Recht*, ca. 1938/39 (o.O./o.D.), p. 93.

ausländische Spitzeltätigkeit gegenüber ausländischen Kunden schweizerischer Banken in einem politisch und wirtschaftlich schwierigen Umfeld und einer zunehmenden internationalen Bedrohungslage war es aber nötig geworden, den Behörden und Banken im Rahmen des Bankengeset-

zes zusätzlich eine rechtliche Grundlage auf nationaler Ebene zu verschaffen, zum Schutze ihrer Kunden und unbesehen ihrer Herkunft. Eine anderslautende Interpretation ist nach einer kritischen Durchsicht der zur Verfügung stehenden historischen Quellen kaum haltbar.

BANKING SECRECY: THE POLITICAL AND ECONOMIC CIRCUMSTANCES OF ITS ORIGIN

Until 1935 there was no national legislation governing banking in Switzerland and hence no banking secrecy codified at national level. Over the centuries a distinctive relationship of trust had arisen between the Swiss banks and their customers which made banking secrecy an unwritten law, similar to the lawyer-client privilege. After the Second World War the introduction of banking secrecy was often viewed as a precautionary measure in connection with the persecution of German Jews. In reality, however, banking secrecy was closely linked to the enactment of the Swiss Federal Law on Banks and Savings Banks of 1 March 1935, the reasons for which were rooted in economic and political events which had originated long before the National Socialists seized power.

Economic reasons for a banking act

Even before the First World War a number of banks had failed in Switzerland. In the early 1930s the major Swiss banks engaged in foreign transactions had been severely affected by the German banking crisis of 1931. Funds of nearly one billion Swiss francs belonging to Swiss banks had been frozen in Germany and could not be transferred. Five major banks had to be rescued. 60 banks were taken over or liquidated between 1930 and 1939. A modern system of banking control had become necessary.

The political debate

The first specific calls for government supervision of the banks to protect investors were made, unsuccessfully, as early as 1916. The parliamentary debates on the war taxes to be introduced during the First World War, which the Social Democrats and some of the farmers supported, show how deeply banking secrecy was rooted in 19th-century liberal economic thought. The 1922 initiative known as the Property Levy (*Vermögensabgabe*) to redeem the war debt required the banks to submit to inspections by the assessing tax authorities. The initiative was rejected, which put banking secrecy off the political agenda for a long time to come.

Internal security

Europe between the two world wars was marked by an extraordinarily rapid succession of political and economic events. In Switzerland there was widespread fear of a Bolshevik *coup d'état*, later followed by concern about National Socialism. There was great fear of civil disruption, a coup and a breakdown of order at home, and of espionage and infringements of sovereignty in the context of an increasingly threatening international situation. A lengthy political debate arose about security issues, and the introduction of banking secrecy formed part of this. Banks in Europe were spied upon to prevent the evasion of the war taxes introduced in many countries. In Switzerland the banks had already been the target of French and German investigations since around 1931. These cases of spying led the Federal Public Prosecutor's Office to threaten to adopt penal provisions to protect banking secrecy. Not wanting to jeopardize the whole of the banking and savings bank legislation, the political Left made no open objection to the use of criminal law to safeguard banking secrecy. Everyone, including the banks, was unanimous on the need for banking control.

Conclusion

An examination of the facts in their proper historical order shows that banking secrecy was only a confirmation of the customary law which already existed. Due to the foreign espionage activity against foreign customers of Swiss banks in difficult political and economic circumstances, and with an increasingly threatening international environment, it had become necessary for the authorities and banks to create a legal basis for the protection of banking customers. The causes of this development, however, originated long before the persecution of Germany's Jewish citizens. ♦