

Wenn Nachbarn zu Gegenspielern werden

Autor(en): **Scheu, René / Rittmeyer, Florian / Ambühl, Michael**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **91 (2011)**

Heft 990

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-735299>

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.

3 Wenn Nachbarn zu Gegenspielern werden

Geldfluss gegen Privatsphäre: das neue Steuerabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland ist eine Lösung, die viele besänftigt, aber wenige begeistert. Chefunterhändler Michael Ambühl hat das Abkommen ausgearbeitet. Und durchgesetzt. Wie gut ist es wirklich?

René Scheu und Florian Rittmeyer treffen Michael Ambühl

Herr Ambühl, wie gut schlafen Sie in diesen turbulenten Zeiten?

Ich kann Sie beruhigen: ich schlafe gut.

Auch wenn Sie mit Wirtschaftsmächten wie Deutschland oder den USA verhandeln?

Wir sind ein Kleinstaat. Aber als kleines Land haben wir nicht unbedingt schlechtere Chancen als die Grossen. Wir müssen einfach versuchen, unsere Karten gut zu spielen.

Das klingt nach Poker. Sind Länder wirklich rationale Gegenspieler?

Davon müssen Sie als Unterhändler ausgehen – die Länder verhalten sich in bezug auf die Erreichung ihrer Zielsetzungen in der Regel rational. Das trifft selbst auf Libyen während der Geiselschichte zu. Bloss war in diesem Fall die Zielsetzung kriminell.

Unterhändler sind also Spieler. Jeder hat eine Hidden Agenda. Wie gehen Sie damit um?

Der Begriff der versteckten Agenda hat einen negativen Beigeschmack. Ich würde es eher so sagen: in einer Verhandlung legen Sie die äusserste Grenze, bis zu der Sie zu gehen bereit sind, niemals offen. Wenn Sie von Grenzen sprechen, lassen Sie die anderen nicht wissen, ob dies tatsächlich ihre Bottom Line ist.

Man muss davon ausgehen, dass die andere Partei dieses Vorgehen antizipiert. Der gesunde Menschenverstand sagt: zuerst mauern, eine realistische Untergrenze bekanntgeben, auf stur stellen und am Schluss

allenfalls kleine Zugeständnisse machen. Der kritische Zeitgenosse gewinnt zurzeit den Eindruck, dass die Schweiz in Steuerfragen genau eine solche klare Haltung vermissen lässt.

Ihr kritischer Zeitgenosse täuscht sich! Wenn Sie eine Flasche Châteauneuf du Pape kaufen wollen und der Verkäufer dafür 100 Franken haben will, können Sie sagen: «Niemand, ich zahle nur 20, denn mehr habe ich nicht!» Wenn Sie bei Ihren 20 bleiben und dieses Angebot strikt durchhalten, ist das Risiko hoch, dass der Verkäufer ablehnt. Selbst wenn wir annehmen, der Verkäufer habe ein grosses Interesse, den Wein loszuwerden, wird er Ihnen sagen, dass er Ihnen die Geschichte mit

In einer Verhandlung legen Sie die äusserste Grenze, bis zu der Sie zu gehen bereit sind, niemals offen.

den 20 nicht abnehme. Stattdessen wird er sagen, dass er Ihnen die Flasche aus Sympathie für 50 anbiete. Sie bleiben hart und sagen: nein, meine Limite ist 20 – und keinen Rappen höher. Dann bekommen Sie den Wein nicht, obwohl der Mann eigentlich günstig verkaufen will. Es gibt keinen Deal. Sie trennen sich voneinander und bleiben beim Status quo ante. Übertragen auf eine Verhandlung hiesse das: das Beschaffungsproblem nicht gelöst.

Michael Ambühl

Michael Ambühl ist Staatssekretär für internationale Finanzfragen im Eidgenössischen Finanzdepartement. Er hat an der ETH Zürich in angewandter Mathematik promoviert und trat nach einer Lehrtätigkeit an der Universität Zürich ins Eidgenössische Departement für äussere Angelegenheiten ein, wo er als Unterhändler unter anderem die Bilateralen Verträge II mit der EU aushandelte.

Letztlich ist die Frage: welches Bedürfnis ist stärker – das des Weinhändlers, seinen Wein zu verkaufen, oder jenes des Weinliebhabers, den Wein zu kaufen?

Sie wollen kaufen – aber nicht um jeden Preis. Und der andere will verkaufen, aber nicht à tout prix. Vielleicht ist der Preis nicht explizit im Mandat festgeschrieben, aber Sie wissen, dass Sie mit 50 zu Hause noch durchkämen. 50 ist zwar ein hoher Preis, aber der Kauf würde das Problem lösen. Wenn Sie bei den 20 bleiben, kommt es zu keinem Deal. Zu Hause bekommen Sie für Ihre Härte zwar kurzfristig Lob, aber irgendwann begreifen die Leute, dass Sie keinen Schritt weiter sind – und der Preis sogar mit der Zeit steigt. Sie verlieren also Geld.

Das kann schon sein. Doch selbst wenn die andere Partei in einem Jahr mit grosser Wahrscheinlichkeit mindestens 60 bekommen würde, braucht sie das Geld vielleicht gerade jetzt. Also lohnt es sich, hart zu bleiben.

Jein. Gerade dann müssen Sie flexibel agieren. Wenn der andere lieber jetzt 50 als später 60 hat, tun Sie gut daran, zu Beginn



Michael Ambühl, fotografiert von Philipp Baer.

nicht zu kommunizieren, dass Sie unter keinen Umständen mehr als 20 bezahlen werden. Sie werden vielmehr argumentieren: das Zeug taugt ja ohnehin wenig, zu Hause hat man mir gesagt, das sei höchstens 15 wert. Ich biete aber sogar 20. So steigt die Chance, dass Sie den Wein einvernehmlich für 45 bekommen. Wenn Sie aber 20 als sture Grenze verfechten und am Ende bei 45 landen, weiss der andere bei der nächsten Verhandlung, dass Ihre Argumente nur vorgeschoben sind. Der Verhandlungsab-

Die Schweiz ist ein intellektueller Stachel, und vielleicht lassen sich andere ja von der neuen Lösung inspirieren.

schluss ist übrigens ein Paradox. Sie wollen zwar, dass der andere einem Abschluss zustimmt, aber wenn er es tut, denken Sie, man hätte vielleicht noch mehr herausholen können. Daher ist der skeptische Unterhändler bei einem Abschluss nie richtig glücklich.

Das war eine Lektion in Spieltheorie. Werden wir nun konkret: wer war in den Verhandlungen für eine Abgeltungssteuer zwischen der Schweiz und Deutschland Demandeur?

Deutschland hatte das berechtigte Anliegen, seine Bürger zu besteuern. Wenn die Bürger eines Staates A unversteuertes Geld im Ausland anlegen, provoziert das folgerichtig seinen Widerspruch. Die Situation stellt sich für Staat A so dar, dass Staat B Steuersubstrat absaugt, was es aus Sicht von A zu verhindern gilt. Die Schweizer Sicht hingegen war und ist: wenn ausländische Kunden bei uns ihr Geld anlegen, ist das erst mal eine gute Sache. Wir wollen unsere staatsbürgerliche und rechtliche Tradition erhalten, die einen Schutz der Privatsphäre – auch der finanziellen – garantiert. Mit dem neuen Modell von Steuerabkommen bekommen beide Seiten, was sie wollen. Der vermeintliche Widerspruch hat

sich mit dem neuen Regime der Quellenbesteuerung aufgelöst.

Wir zahlen, um den Status quo zu erhalten. Das sieht nach einem schlechten Deal aus.

Nein, denn wir haben in diesem Fall einen neuen Nutzen: Deutschland akzeptiert unser System und ausserdem erhalten wir auch einen verbesserten Marktzutritt für Schweizer Finanzintermediäre in Deutschland.

Geld gegen Privacy – aber für wie lange?

Ich sehe es positiv. Wir wollen keine Umgehungsplattform sein und nicht von unversteuertem Geld ausländischer Bürger profitieren, das sie anlegen. Wir haben kein Interesse, dass die Bürger eines befreundeten Landes ihre Steuern nicht bezahlen. Wenn Ausländer Geld bei uns anlegen, dann deshalb, weil wir gute und sichere Banken haben, und nicht um Steuern zu hinterziehen.

Es ist absolut nachvollziehbar, dass Deutschland sein Steuersubstrat erhalten will. Wenn wir nach Deutschland gehen und Leute dazu animieren, ihre Steuern zu hinterziehen, ist das gemäss deutschem Recht kriminell. Umgekehrt: wenn jemand in die Schweiz kommt und Geld bringt, ist es nicht unsere Aufgabe, zu fragen, woher das Geld kommt bzw. ob es versteuert wurde. Wenn jemand sein Geld in der Schweiz anlegt, gelten Schweizer Regeln. Es ist Aufgabe des deutschen Staats, dafür zu sorgen, dass kein unversteuertes Geld in die Schweiz kommt – nicht unsere.

Lange war dies tatsächlich ein Standardargument. Man hat gesagt: «Euer Problem!» Aber die Zeiten haben sich geändert. In Zeiten zunehmender Verflechtung wirkt diese Haltung realitätsfremd. Nur ein absolut autarkes Land, das nicht auf gute Beziehungen zu anderen Ländern angewiesen ist, kann sich solches Denken erlauben. Ein Exportland wie die Schweiz hingegen ist auf offene Märkte angewiesen: Wir sind eines der am meisten globalisierten Länder der Welt. Eine minimale Anerkennung der Schweizer Rahmenbedingungen ist in einer globalisierten Welt nötig. Wir wollen überall Marktzugang haben, aber bei einem

Dossier markieren wir totale Unnachgiebigkeit? Das ist nicht kohärent.

Der Punkt ist doch ein anderer: die deutschen Bürger würden weniger Steuern hinterziehen, wenn sie weniger Steuern bezahlen müssten. Der deutsche Staat provoziert geradezu die Steuerflucht.

Sie sprechen die Laffer-Kurve an – es gibt aus Sicht des Staates eine optimale Steuerquote, die maximale Steuereinnahmen verspricht. Erhöht der Staat die Einnahmen darüber hinaus, sinken die Einnahmen. Aber erstens lässt sich dieser Punkt nicht einfach bestimmen. Und zweitens: glauben Sie im Ernst, dass Deutschland seine Steuerquote anpasst, weil wir dies empfehlen würden? Sie würden zu Recht sagen: Mischt euch da nicht ein!

Das haben wir nicht gesagt. Wir sagen: Deutschland braucht sich nicht zu wundern, wenn deutsche Bürger versuchen, das Geld dem Fiskus zu entziehen.

Das ist nicht unser Problem. Wenn ein deutscher Bürger seine Steuern als zu hoch taxiert, hat er die Möglichkeit, eine Partei zu wählen, die für Steuersenkungen eintritt, sich politisch zu engagieren oder auszuwandern. Oder als Demokrat das System zu akzeptieren.

Wie Sie selbst sagen: wir haben dieses Argument lange Zeit verwendet. Die Schweiz ist letztlich ein Stachel im Fleisch der EU-Staaten. Wir erinnern sie daran, dass eine andere Form der Politik möglich ist, demokratischer, wirtschaftsfreundlicher. Das sehen sie nicht gerne und werden deshalb den Druck erhöhen, um zu mehr Geld zu kommen.

Die neue Quellenbesteuerung erfüllt genau diesen Zweck – die anderen Staaten kommen zum Geld, das ihnen zusteht. Dieses Modell hat das Potential, zu einer globalen Lösung zu werden. Die Schweiz ist so gesehen ein intellektueller Stachel, und vielleicht lassen sich andere ja von der neuen Lösung inspirieren.

Auf ideologischer Ebene ist klar: die Staaten wollen mehr Transparenz und den Zugriff auf den Steuerbürger. Das System der

Quellenbesteuerung hat deshalb gegenüber dem automatischen Informationsaustausch auf lange Sicht kaum eine Chance.

Aus unserer Sicht ist es ein besseres System als der automatische Informationsaustausch, der Millionen von Daten, aber kein Geld produziert. Unser System produziert Millionen von Franken, aber keine Daten. Die Steuerbehörden haben letztlich Interesse an Steuereinnahmen auf Basis der existierenden Steuergesetze – die Ideologie spielt da weniger eine Rolle.

Der Optimist sagt: die Abgeltungssteuer ist das richtige Mittel, um den automatischen Informationsaustausch zu verhindern. Der Pessimist sagt: weil auch die Schweizer Steuerbehörden letztlich längerfristig ein Interesse an Daten haben, ist die Abgeltungssteuer bloss ein teurer Zwischenschritt zum Informationsaustausch, der irgendwann auch in der Schweiz eingeführt wird...

...der Realist sagt: die Abgeltungssteuer ist ein dauerhaft gleichwertiges System zum automatischen Informationsaustausch. Die dauerhafte Koexistenz steht in der Präambel, in Artikel 1 des Abkommenstextes, und es gibt eine gemeinsame Erklärung, in der sich die Beteiligten verpflichten, nichts gegen dieses System zu unternehmen. Sie werden nach Treu und Glauben dieses Abkommen durchführen und sich nicht durch einseitiges Handeln im Verhältnis mit Drittstaaten gegen diese Regelung wenden.

Nach dem Abkommen ist es per definitivem nicht mehr möglich, dass Schwarzgeld auf Schweizer Konten liegt. Die Kapitalerträge werden anonym besteuert. Nun hat man Deutschland trotzdem zugesichert, dass pro Jahr bis zu 500 Gesuche beantwortet werden, mit denen Deutschland ohne Nennung der Bank nachfragen kann, ob ein deutscher Bürger ein Konto in der Schweiz habe. Traut Deutschland der Schweiz nicht über den Weg?

Nein. Ab dem Zeitpunkt, an dem die Quellenbesteuerung zu wirken beginnt, haben wir nur noch steuerkonforme Leute. Aber es ist nicht auszuschliessen, dass drei Jahre später ein regulisierter Steuerzahler wiederum 100 000 unversteuerte Euros auf ein

Schweizer Bankkonto bringt. Auf den Kapitalerträgen dieses nicht versteuerten Einkommens werden zwar Steuern bezahlt werden, aber nicht auf das ursprüngliche Einkommen. So würde sein bisher weisses Konto wieder grau. Wir gehen zwar davon aus, dass das nur wenige machen und die Gefahr entsprechend gering ist, aber die Möglichkeit besteht. Deshalb sind im Sinne einer Sicherung diese Anfragen der deutschen Behörden möglich.

Deutsche Steuerfahnder können den Verdacht hegen, dass Gewerbler X aus Deutschland neues Geld in die Schweiz gebracht habe. Sie können diesen Verdacht der Schweiz melden, müssen jedoch nicht mehr präzisieren, auf welcher Bank das Geld lagern könnte. Das ist rechtsstaatlich problematisch.

Sie müssen immer noch einen plausiblen, nicht willkürlichen Grund nennen, wonach Gewerbler X unversteuertes Geld in die Schweiz gebracht hat. Im System der Quellenbesteuerung brauchen Sie den Namen der Bank nicht zu kennen. Das ist eine Erweiterung der bisher praktizierten Amtshilfe. Wenn Deutschland einen konkreten Verdacht vorbringen kann, schauen wir, ob Gewerbler X ein Konto in der Schweiz hat. Sofern er eins hat, melden wir, bei welcher Bank er es hat. Es gibt keine Auskunft über den Kontostand. Dann müssen die deutschen Behörden entscheiden, ob sie einen zweiten Schritt einleiten wollen oder nicht. Sie haben dann wie bisher die Möglichkeit, Amtshilfe zu beantragen...

...das ist eine Aufweichung des bisherigen Regimes.

Der Gewerbler hat bereits im ersten Schritt die Möglichkeit, gegen den Entscheid der deutschen Behörde zu rekurrieren. Im ersten Schritt sind die Rechtsmittel in Deutschland gewahrt. Im zweiten Schritt sind die Beschwerdemittel in der Schweiz gewahrt. Aber es stimmt: wir gehen im Falle der Abgeltungssteuer einen Schritt weiter als die sogenannte OECD-26-Norm. Es ist eine Regelung, die nur auf Quellenbesteuerung und die Wahrung von Anonymität bezogen ist. Im Rahmen von normalen Doppelbesteue-

rungsabkommen können und werden wir dies nicht anbieten. Alle deutschen Kunden haben einen garantierten Mehrwert: wenn ich diese Abgeltungssteuer bezahle, erfülle ich meine Steuerpflicht mit gesetzlich garantiertem Schutz der Privatsphäre.

Mit Deutschland und Grossbritannien hat man sich nun auf eine Quellenbesteuerung geeinigt. Was aber, wenn die Steuerkrise mit den USA eskaliert und zu neuen Zugeständnissen führt?

Die Abgeltungssteuer ist ein dauerhaft gleichwertiges System zum automatischen Informationsaustausch.

Beide Staaten – die USA und die Schweiz – haben ein Interesse, die anstehenden Probleme zu lösen. Es geht auch hier darum, die Vergangenheit zu regularisieren und für die Zukunft eine gute Lösung zu finden. Mehr kann ich Ihnen aufgrund der laufenden Verhandlungen leider nicht sagen.

Verlangen die USA nach gänzlich neuen Verträgen, dürften auch die Abkommen mit Deutschland und Grossbritannien hinfällig werden...

...wir arbeiten an einer Lösung, die nicht im Widerspruch mit unterzeichneten Verträgen steht.

Die ganze Welt schaut zu, wenn wir solche Abkommen mit anderen Staaten aushandeln. Je mehr wir nachgeben, desto stärker wächst der Druck. Führt die Strategie «Geld gegen Ruhe» nicht automatisch zu immer neuen Begehrlichkeiten?

Das stimmt so nicht – wir geben nicht Geld für Ruhe. Wir wollen ein System, das in Einklang mit unserer Vorstellung von Privatsphäre steht und international anerkannt ist. Wir wollen gute Rahmenbedingungen für unsere Wirtschaft, aber nicht jede zweite Woche auf irgendeiner schwarzen Liste landen. Unser Land hat das nicht nötig. ◀