economiesuisse
DOSSIER POLITIK

7 / 2017
Digitalisierung: Keine unnötigen Experimente in der Steuerpolitik

09.11.2017

Das Wichtigste in Kürze

Mit der Digitalisierung verändert sich die Wirtschaft grundlegend. Muss damit auch das Steuersystem umfassend erneuert werden? Sollen in Zukunft Roboter besteuert werden? Sind spezielle Regeln zur Besteuerung digitaler Unternehmen notwendig?

Technisch fortgeschrittene und vielseitig einsetzbare Maschinen («Roboter») sind längst Alltag in der Industrie. Bereits heute wird deren Wertschöpfung als Kapitaleinkommen besteuert. Dank wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen, etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Forschung und Infrastruktur, sind in der Schweiz weder ein Verlust an Arbeitsplätzen noch eine zunehmende Ungleichheit zu beobachten. Im Gegenteil steigert der technologische Fortschritt die Produktivität sowie die Löhne und damit das Wohlstandsniveau in der Schweiz.

Mit der Digitalisierung gewinnen Technologieunternehmen an Bedeutung. Zentrale Wertschöpfungsaktivitäten werden mobiler und können dort angesiedelt werden, wo die Standortbedingungen optimal sind. Gewisse Staaten möchten deshalb ausländische Internetfirmen steuerlich stärker am Ort der Nutzer belasten. Doch gemäss internationalen Vereinbarungen erfolgt die Gewinnbesteuerung dort, wo die Wertschöpfung generiert wird, nicht am Ort des Konsums. Gehen einzelne Staaten ohne internationalen Konsens voran, drohen zwischenstaatliche Konflikte und Doppelbesteuerungen mit Kollateralschäden für die internationale Wirtschaft.

Position economiesuisse

- economiesuisse setzt sich für ein möglichst neutrales Steuersystem ein. Es sollen keine Prozesse oder eingesetzten Techniken speziell besteuert werden.
- Eine spezifische Besteuerung von «Robotern» ist für die Finanzierung des Staats unnötig, denn Kapitaleinkommen werden bereits heute breit besteuert.
- Spezialsteuern für die «digitale Wirtschaft» sind abzulehnen, denn die digitale Wirtschaft lässt sich nicht von der restlichen Wirtschaft abtrennen. Sämtliche Wirtschaftszweige funktionieren zunehmend digital.

- Robotersteuern und spezielle Steuern für digitale Firmen sind innovationshemmend. Unternehmen könnten weniger in Zukunftstechnologien investieren und würden im internationalen Wettbewerb in Rückstand geraten.
- economiesuisse setzt sich für den Erhalt guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, wie beispielsweise in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung, ein. Diese sichern eine hohe Erwerbsbeteiligung und sorgen damit für eine gleichmässige Verteilung der Einkommen.

Staatsfinanzierung im digitalen Zeitalter

→ Mit der Digitalisierung steht uns eine vierte «industrielle Revolution» bevor. Technologischer Fortschritt bedeutet steigende Produktivität, höhere Löhne und Wohlstand. Allerdings ist damit auch immer ein struktureller Wandel verbunden. Deshalb stellt sich die Frage, wie die Staatsfinanzierung im digitalen Zeitalter sichergestellt werden kann. Sind grundlegende Reformen des Steuersystems notwendig?

Wirtschaft im digitalen Wandel

Technologischer Fortschritt bedeutet steigende Produktivität, höhere Löhne und Wohlstand. Immer damit verbunden ist ein struktureller Wandel in der Wirtschaft. Berufe, Firmen, ganze Branchen verändern sich im Laufe der Geschichte – gewisse verschwinden ganz, neue entstehen.

- Die Mechanisierung der Wirtschaft mittels Dampfkraft,
- die Massenfertigung mittels Elektrifizierung und Fliessband und
- die Automatisierung durch Elektronik und Informationstechnologie

haben die Wirtschaft grundlegend verändert und uns damit reicher gemacht. Unser heutiges Wohlstandsniveau beruht auf diesem stetigen Wandel.

Mit der Digitalisierung der Wirtschaft steht eine vierte «industrielle Revolution» bevor. Damit stellt sich die Frage nach den Konsequenzen für das Steuersystem. Sind die heutigen Steuern zukunftsfähig? Wie kann die Finanzierung der staatlichen Aufgaben im digitalen Zeitalter sichergestellt werden?

Aktuellen werden insbesondere zwei Themen diskutiert:

- Sollen Roboter besteuert werden?
- Ist die Gewinnsteuer tauglich für die digitale Wirtschaft?

Roboter besteuern

→ **Roboter, im Sinne technologisch fortschrittlicher und vielseitig einsetzbarer Maschinen, sind längst Alltag in der Industrie. Ihre Wertschöpfung wird als Kapitaleinkommen besteuert.**

1. Sicherung der Staatsfinanzierung: Roboter werden bereits besteuert

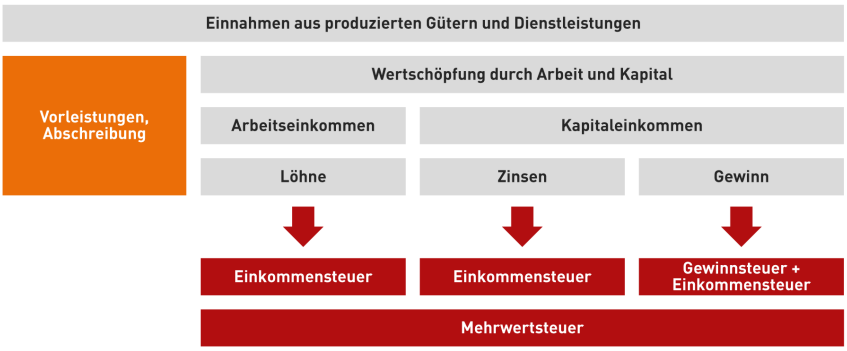
Manche Beobachter befürchten einen Rückgang der Steuereinnahmen, falls Roboter einen zunehmenden Teil der Wirtschaftsleistung erbringen. Aus diesem Grund sei eine Art Einkommensteuer für Roboter notwendig. Doch Roboter, im Sinne technologisch fortschrittlicher und vielseitig einsetzbarer Maschinen, sind längst Alltag in der Industrie. Die entsprechende Wertschöpfung wird bereits heute besteuert. Die Wertschöpfung eines Unternehmens, welche nicht für Löhne verwendet wird, gilt als Kapitaleinkommen. Es handelt sich um eine Gegenleistung für die Bereitstellung von Kapital, welches den Einsatz von Maschinen und Robotern finanziert (siehe Grafik 1a.).

Das Kapitaleinkommen setzt sich aus den Zinsen und dem Gewinn zusammen. Zinsen werden in der Schweiz, genau wie Löhne, beim Empfänger mit der Einkommensteuer progressiv belastet. Der Gewinn wird zunächst mit der Gewinnsteuer und anschliessend beim Firmenbesitzer nochmals (teilweise reduziert) als Einkommen besteuert (siehe Grafik 1a.). Selbst bei einem ausschliesslich durch Roboter geführten Unternehmen ohne menschliche Arbeit würde somit bereits im heutigen Steuersystem die gesamte Wertschöpfung als Kapitaleinkommen besteuert (siehe Grafik 1b.).

Neben den direkten Steuern fällt mit der Mehrwertsteuer zudem auch die wichtigste indirekte Steuer auf der gesamten Wertschöpfung (inkl. derjenigen von Robotern) an. So lange also die Wirtschaftsleistung nicht schrumpft und die Wertschöpfung damit nicht zurückgeht, ist die Staatsfinanzierung mit dem heutigen Steuersystem gesichert. Eine Robotersteuer zu diesem Zweck ist folglich unnötig.

Grafik 1a

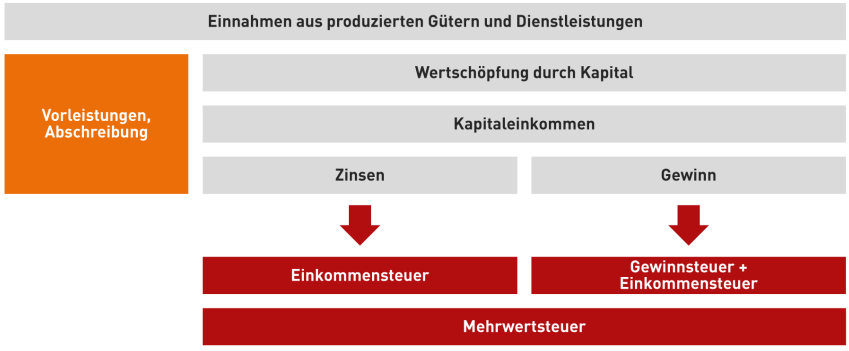
Steuern auf der Wertschöpfung durch Arbeit und Kapital



Quelle: Eigene (schematische) Darstellung
www.economiesuisse.ch

Grafik 1b

Steuern auf der Wertschöpfung durch Kapital



Quelle: Eigene (schematische) Darstellung
www.economiesuisse.ch

→ **Die Arbeit wird nicht ausgehen. Bei wettbewerbsfähigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird die technologische Entwicklung nicht Arbeitsstellen reduzieren, sondern im Gegenteil eine ganze Reihe neuer Arbeitsformen und Jobs hervorbringen. Aktuell nehmen etwa technische, medizinische und soziale Berufe stark zu.**

2. Finanzierung der Sozialwerke: Die Arbeit wird nicht ausgehen

Heute fallen Sozialabgaben in der Regel auf dem Lohn an. Falls menschliche Arbeit jedoch vermehrt durch Roboter erledigt wird, könnte die Basis für die Finanzierung der Sozialwerke wegfallen. Deshalb fordern gewisse Kreise eine Wertschöpfungsabgabe. Unter dem Begriff «Maschinensteuer» wurden solche Abgaben in Deutschland bereits in den 1970er Jahren diskutiert. Indem diese Form der Sozialabgaben nicht nur auf Löhnen, sondern auf der gesamten Wertschöpfung anfallen, soll die Finanzierung der Sozialwerke gesichert werden.

Aber trifft diese Prognose zu? Führt die Digitalisierung zu Erwerbslosigkeit? Ein erster Blick in die Daten zeigt, dass Länder mit hoher Roboterdichte wie etwa Deutschland, Japan und Korea tendenziell eher eine tiefe Erwerbslosigkeit aufweisen (siehe Grafik 2). Auch gemäss einer Umfrage der ETH Zürich in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Nordwestschweiz hat die Digitalisierung aktuell kaum Auswirkungen auf die Beschäftigung in Schweizer Unternehmen. (ETH KOF, Digitalisierung in der Schweizer Wirtschaft: Ergebnisse der Umfrage, KOF Studien, Nr. 93, Juni 2017.) Das erforderliche Qualifikationsnvieau der Arbeitsstellen steigt zwar, das deckt sich jedoch mit dem zunehmenden Bildungsniveau Schweizerischer Arbeitskräfte (siehe Grafik 4). Aktuell nehmen etwa technische, medizinische und soziale Berufe stark zu.

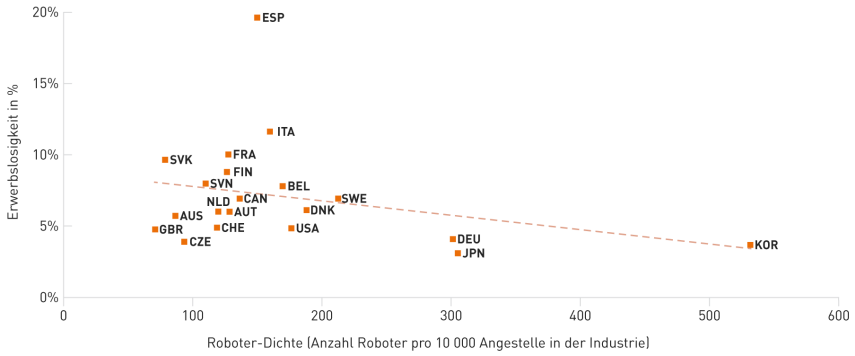
Fraglich ist, ob sich diese positive Entwicklung künftig fortschreiben lässt. Gemäss einer aktuellen Metastudie von Polynomics hängt dies davon ab, wie «digitalisierungstauglich» die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz bleiben. (Polynomics, Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen – Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz, im Auftrag der Fondation CH2048 unter Beteiligung des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes SAV.) Wichtig ist eine zukunftsfähige Ausgestaltung in den Bereichen Wettbewerbsrecht, Datenschutz, Bildungs- und Forschungspolitik, Arbeitsrecht, Sozialversicherungen und Sozialpartnerschaft. Ziel muss somit sein, die Schweiz wirtschaftlich weiterhin wettbewerbsfähig zu halten. Damit wird die technologische

Entwicklung nicht Arbeitsstellen vernichten, sondern im Gegenteil eine ganze Reihe neuer Arbeitsformen und Jobs hervorbringen. Gelingt das, wird auch eine Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der Sozialwerke unnötig sein.

Ein klar absehbares Problem für die Sozialwerke ist der demografische Wandel. Eine Abgabe auf der gesamten Wertschöpfung ist im Bereich der Sozialwerke keine neue Lösung, sondern in der Schweiz längst Tatsache. Bereits seit 1999 wird die AHV durch ein Mehrwertsteuer-«Demografieprozent» mitfinanziert. Trotz Ablehnung der Erhöhung der Mehrwertsteuer im Rahmen der «Altersvorsorge 2020» dürfte künftig die Mehrwertsteuer verstärkt zur Finanzierung der AHV eingesetzt werden müssen.

Grafik 2

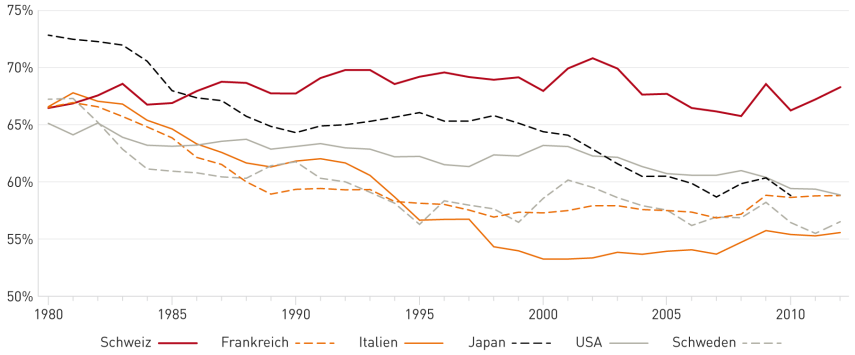
Roboter-Dichte und Erwerbslosigkeit in OECD-Staaten



Quelle: OECD, Unemployment rate 4. Quartal 2016; International Federation of Robotics, World Robotics Report 2016
www.economiesuisse.ch

Grafik 3

Anteil des Faktors Arbeit am Gesamteinkommen



Quelle: Siegenthaler und Stucki (2014) Dividing the pie: the determinants of labor's share of income on the firm level. KOF Working Paper Nr. 352
www.economiesuisse.ch

→ Auch zur Umverteilung ist eine Robotersteuer unnötig. Bereits heute bestehen Steuern auf dem Kapital (Kapital-, Vermögens-Erbschaftssteuern) sowie dem Kapitaleinkommen (Gewinnsteuern und progressive Einkommensteuern auf Zinsen und Dividenden). Eine zusätzliche Steuer auf dem Kapital ist unnötig. Die Robotersteuer wäre zudem eine administrativ äussert aufwendige und stark verzerrende Form der Kapitalbesteuerung.

3. Umverteilung: Der Einkommensanteil des Faktors Arbeit ist in der Schweiz konstant

Mit der Digitalisierung wird vorausgesagt, dass die Einkommen der Kapitalbesitzer auf Kosten der Arbeitseinkommen zunehmen. Entsprechend soll das Kapital bzw. die Unternehmensgewinne aus der Digitalisierung stärker besteuert und die Einnahmen

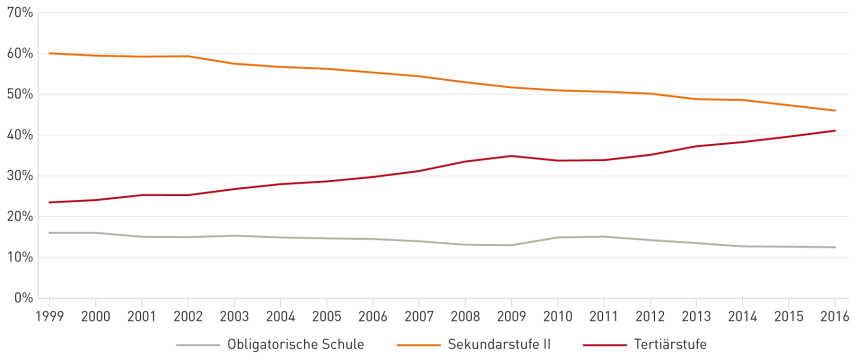
daraus an Arbeitskräfte umverteilt werden. Eine sinkender Anteil der Arbeitseinkommen lässt sich in vielen Industriestaaten bereits seit 1980 beobachten. Für die Schweiz zeigt sich in einer Studie der ETH KOF jedoch kein derartiger Trend (siehe Grafik 3). (Siegenthaler und Stucki, Dividing the pie: the determinants of labor's share of income on the firm level. KOF Working Paper Nr. 352, Februar 2014.) So fliessen in der Schweiz seit 1980 konstant über 65 Prozent des gesamten Einkommens als Lohn an die Arbeitskräfte. Gemäss einer aktuellen Untersuchung hat die Lohnquote 2017 gar ein neues Rekordhoch erreicht. (Credit Suisse, Monitor Schweiz, September 2017, S.7.) Der traditionell liberale und flexible Arbeitsmarkt, das duale und durchlässige Bildungssystem und damit verbunden die rekordhohe Erwerbsbeteiligung (OECD, Labor force participation rate.) sind mit Blick auf eine gleichmässige Einkommensverteilung zentrale Erfolgsfaktoren der Schweiz.

Bereits in der Vergangenheit hat die technologische Entwicklung nicht nur Arbeitsstellen vernichtet, sondern auch immer eine ganze Reihe neuer, hochproduktiver Jobs hervorgebracht. Aktuell nehmen soziale, medizinische und technische Berufe stark zu. Der Einsatz von neuen Technologien erhöht dabei die Produktivität der Arbeitskräfte, was sich in steigenden Löhnen niederschlägt. Eine zusätzliche Steuer auf dem Kapital erscheint daher unnötig.

Eine Robotersteuer ist zudem eine äussert ineffiziente Form der Kapitalbesteuerung. Die Abgrenzungsprobleme sind kaum beherrschbar. Was macht einen Roboter zu einem Roboter? Ist es der Ersatz menschlicher Arbeit? Dann wären allerdings sämtliche Maschinen und Apparate betroffen, auch Geldautomaten, Taschenrechner und Geschirrspüler. Ist die Autonomie das entscheidende Kriterium? Dann wäre die schwer erfassbare künstliche Intelligenz von Computerprogrammen zu besteuern. Eine Robotersteuer ist damit in jedem Fall administrativ extrem aufwendig. Insbesondere im Vergleich zu den bestehenden Steuern auf dem Kapital (Kapital-, Vermögens- Erbschaftssteuern) sowie dem Kapitaleinkommen (Gewinnsteuern und progressive Einkommensteuern auf Zinsen und Dividenden).

Grafik 4

Bildungsstand der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung seit 1999



Quelle: Bundesamt für Statistik – Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
www.economiesuisse.ch

→ Eine Verlangsamung des technologischen Fortschritts ist kontraproduktiv. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft wäre gefährdet. Dadurch drohen mehr Arbeitsplätze verloren zu gehen als durch den Einsatz von Robotern. Zudem basiert die Finanzierung des Bildungs- und

4. Technologischer Fortschritt bedeutet Wohlstand: Eine Verlangsamung wäre kontraproduktiv

Die Digitalisierung weckt Ängste vor einer Beschleunigung des technologischen Wandels. Befürchtet wird, dass die Menschen über zu wenig Zeit verfügen, um sich an die neue Situation im Zeitalter der Digitalisierung anzupassen. Deshalb fordert zum Beispiel Bill Gates, den Fortschritt durch eine Steuer auf dem Einsatz von Robotern gezielt zu verlangsamen. So soll den Menschen genügend Zeit verschafft werden, um etwa von Umschulungsangeboten Gebrauch zu machen.

Doch da der technologische Fortschritt den allgemeinen Wohlstand steigert, erscheint dies kontraproduktiv. Wenn Güter dank Robotern effizienter hergestellt werden, dann profitieren alle Konsumenten von tieferen Preisen und die Angestellten von höheren Löhnen. Eine Verlangsamung des Wandels würde den Wohlstand insgesamt verringern. Eine Robotersteuer würde auch zu einer Abwanderung innovativer, technologieintensiver Unternehmen in Länder ohne eine solche Steuer führen. Dadurch könnten in der Schweiz gar mehr Arbeitsstellen verloren gehen als durch den Einsatz von Robotern.

Sinnvoller ist es, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass alle vom technologischen Fortschritt profitieren können. Dazu gehört etwa ein leistungsfähiges Bildungssystem. Dies erlaubt es den Menschen dank gutem Bildungsrucksack aktiv am steigenden Wohlstand teilzuhaben. Die Schweiz ist mit dem bewährten dualen und durchlässigen Bildungssystem und vielfältigen Weiterbildungsmöglichkeiten bestens aufgestellt.

Dazu gehört auch ein tragfähiges System der sozialen Sicherheit, das temporäre Einkommenseinbussen auffängt und die Menschen auf dem Weg zurück ins aktive Wirtschaftsleben unterstützt. Mit dem umfassenden und gezielt wirksamen Sicherungsnetz bestehend etwa aus der Arbeitslosen-, der Invaliden-, der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der beruflichen und privaten Vorsorge, den Ergänzungsleistungen, der Sozialhilfe sowie der Individuellen Prämienverbilligung hat die Schweiz gute Erfahrungen gemacht.

Eine Verlangsamung des technologischen Wandels erscheint deshalb klar nachteilig. Die Finanzierung des Bildungs- und Sozialsystems basiert nicht zuletzt auf einer erfolgreichen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft. Eine bewusste Behinderung des technologischen Fortschritts würde den Erfolg der Schweizer Wirtschaft akut gefährden.

Fazit

Eine spezifische Robotersteuer ist unnötig, denn Kapitaleinkommen werden bereits heute breit besteuert. Nicht zuletzt wäre die Robotersteuer eine administrativ äussert aufwendige und stark verzerrende Form der Kapitalbesteuerung.

economiesuisse setzt sich ein für wettbewerbsfähige wirtschaftliche Rahmenbedingungen ein, etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Forschung und Infrastruktur. Diese Rahmenbedingungen stellen sicher, dass die technologische Entwicklung nicht Arbeitsstellen reduziert, sondern im Gegenteil eine ganze Reihe neuer Arbeitsformen und Jobs hervorbringt.

Robotersteuern sind innovationshemmend und damit sowohl wirtschafts- wie sozialpolitisch kontraproduktiv. Unternehmen würden weniger in neue Technologien investieren und somit international den Anschluss verpassen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft wäre gefährdet. Damit droht der Abbau von Arbeitsplätzen sowie der Verlust der Grundlage für die Finanzierung eines leistungsfähigen Bildungs- und Sozialsystems.

Gewinnsteuer in der digitalen Wirtschaft

→ **Die Digitalisierung verändert die Wirtschaft. Bedeutende Aktivitäten wie die Entwicklung und Verwertung digitaler Güter sind nicht standortgebunden. Damit gilt im Bereich der digitalen Wirtschaft ein verschärfter Standortwettbewerb. Staaten mit weniger guten Rahmenbedingungen geraten unter Druck.**

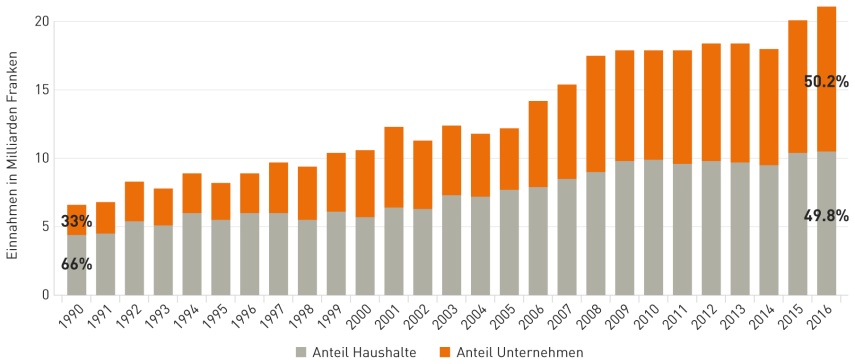
Verschärfter Standortwettbewerb

Mit der Digitalisierung verändert sich die Wirtschaft. Neue Branchen, insbesondere Technologieunternehmen, gewinnen an Bedeutung. Aber auch die Geschäftsmodelle traditioneller Wirtschaftszweige verändern sich. Produkte und Dienstleistungen basieren immer stärker auf immaterieller digitaler Technologie (Software, Daten). Die Entwicklung und Verwertung digitaler Güter sind dabei die zentralen Wertschöpfungs-Funktionen. Diese Aktivitäten sind nicht standortgebunden, sondern lassen sich dort ansiedeln, wo die Bedingungen am besten geeignet sind. Die neuen Technologien erlauben es zudem, Kunden überall auf der Welt mit digitalen Produkten zu bedienen. Eine physische Präsenz vor Ort ist unnötig. Damit gilt im Bereich der digitalen Wirtschaft ein verschärfter Standortwettbewerb.

Nicht alle Länder sind betreffend der Standortattraktivität für Zukunftsbranchen gleich gut aufgestellt. In gewissen Staaten führt die Digitalisierung deshalb zu einer Belastung für die Gewinnsteuereinnahmen. So scheinen etwa die EU-Staaten gegenüber den USA in Sachen Technologiefirmen klar im Rückstand. In der EU herrscht die Ansicht, dass Internetkonzerne (in der Regel US-amerikanischer Herkunft) angesichts ihrer grossen europäischen Nutzerbasis den EU-Staaten zu wenig Gewinnsteuern abliefern. Entsprechend gibt es Bestrebungen, diese Technologiefirmen («digital companies») steuerlich stärker zu belasten. Vorgeschlagen werden neue Steuerinstrumente wie etwa die Besteuerung «virtueller Betriebsstätten» oder eine «Ausgleichsabgabe» auf dem Umsatz von Internetfirmen. Solche Spezialsteuern für die «digital economy» sind jedoch mit beträchtlichen Risiken und Nebenwirkungen verbunden.

Grafik 5

Wachsender Anteil der direkten Bundessteuer von Unternehmen



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung
www.economiesuisse.ch

→ **Das internationale Steuer-Regelwerk wurde im Rahmen des OECD/G20-Projekts BEPS gegen Gewinnverschiebungen und Gewinnverkürzungen («Base Erosion and Profit Shifting») überarbeitet. Bereits dieses Projekt belastet die internationale Wirtschaft durch hohe administrative Belastungen und eine deutlich erhöhte Gefahr von Doppelbesteuerungen stark. Im Hinblick auf die Besteuerung der digitalen**

Problematische Erfahrungen der Wirtschaft mit BEPS

Mit der Globalisierung erstrecken sich Wertschöpfungsketten grosser Unternehmen zunehmend über die ganze Welt. Eine Firma kann in einem Land ansässig sein (

residence country), in einem anderen produzieren (source country) und die Güter schliesslich in ein einem dritten Land verkaufen (market country). Welches Land welche Besteuerungsrechte hat, wird in internationalen Abkommen ausgehandelt. Im Grundsatz wird dabei das primäre Recht zur Besteuerung des Gewinns dem Ursprung der geschaffenen Werte zugewiesen (source), also dem Staat, in dem die Wertschöpfung erfolgt. Die Besteuerung des Konsums, etwa über die Mehrwertsteuer, erfolgt dafür im Bestimmungsland der Produkte (market country).

Die G20, der Klub der grössten Industrie- und Schwellenländer, hat der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das Mandat erteilt, das internationale Steuerrecht zu überarbeiten. Daraus entstand das Projekt BEPS gegen Gewinnverschiebungen und Gewinnverkürzungen («Base Erosion and Profit Shifting»). (dossierpolitik Nr. 15 (2015) «BEPS – Der Steuerwettbewerb geht weiter») «Die Besteuerung der Unternehmensgewinne soll dort erfolgen, wo die Wertschöpfung stattfindet», lautet die Lösung.

Für international tätige Unternehmen bedeutet BEPS eine grosse Belastung. 15 separate Themenfelder mussten innert sehr kurzer Frist unter hohem politischen Druck abgehandelt werden. Für eine eingehende Diskussion der Vor- und Nachteile der Massnahmen blieb kaum Zeit. Resultat von BEPS sind stark erhöhte Compliance -Anforderungen und administrative Belastungen für die Unternehmen, viele offene Fragen zur konkreten Implementierung, ein erhöhtes Konfliktpotential zwischen Staaten und damit letztlich eine stark erhöhte Gefahr von internationalen Doppelbesteuerungen.

Aus diesen Erfahrungen sollten Schlüsse gezogen werden, um eine Wiederholung derselben Fehler zu vermeiden. Insbesondere darf der politische Druck einzelner grosser Hochsteuerstaaten nicht zu kurzentschlossenen, unüberlegten Reaktionen führen. Die komplexen Fragen zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf das internationale Steuersystem können nicht in kurzer Zeit beantwortet werden. Wichtig ist eine gründliche Abwägung der Vor- und Nachteile allfälliger Massnahmen, besonders auch im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Notwendig ist zudem ein konsensorientiertes Vorgehen. Am Prozess teilhaben sollte eine breite Allianz von gleichberechtigten Staaten. Zentral ist nicht zuletzt der enge und ernsthafte Einbezug der Wirtschaft und ihrer Anliegen. Nur so kann eine konsistente und praktikable Implementierung allfälliger Massnahmen sichergestellt werden. Dies ist letztlich die Grundvoraussetzung für ein funktionierendes internationales Steuersystem, das den internationalen wirtschaftlichen Austausch fördert (eine der Hauptzielsetzungen der OECD).

→ In EU-Staaten gibt es Bestrebungen digitale Unternehmen mit grosser Nutzerbasis in Europa stärker vor Ort zu besteuern. Solche Spezialsteuern haben jedoch beträchtliche Risiken und Nebenwirkungen. So ist die Abgrenzung der «digital economy» vom Rest der Wirtschaft mit enormen Problemen verbunden, wenn nicht gar unmöglich. Zudem verzerren digitale Spezialsteuern den technologischen Fortschritt und schädigen die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Gehen einzelne Staaten ohne internationalen Konsens voran, drohen Doppelbesteuerungen und zwischenstaatliche Konflikte zu Lasten der internationalen Wirtschaft.

Disruptive Besteuerung der «digital economy»

1. Die digitale Wirtschaft lässt sich nicht von der restlichen Wirtschaft trennen.

Sämtliche Wirtschaftszweige funktionieren zunehmend digital. Eine nicht-digitale Wirtschaft gibt es kaum noch. Ob Retail, Logistik, Finanzdienstleistungen, Produktion, Landwirtschaft, Bildung, Gesundheitswesen oder Medien – alle Branchen sind vom digitalen Wandel erfasst. Die Abgrenzung der «digital economy»

vom Rest der Wirtschaft wäre mit enormen Problemen verbunden, wenn nicht gar unmöglich. Auch die OECD und G20-Staaten sind im Rahmen des Projekt BEPS gegen Gewinnverschiebungen und Gewinnverkürzungen («Base Erosion and Profit Shifting») (OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report.) zu diesem Schluss gelangt und haben deshalb keine Massnahmen zur spezifischen Besteuerung der digitalen Wirtschaft empfohlen.

2. Spezialsteuern für digitale Firmen verzerren Investitionen in den technologischen Fortschritt und belasten die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

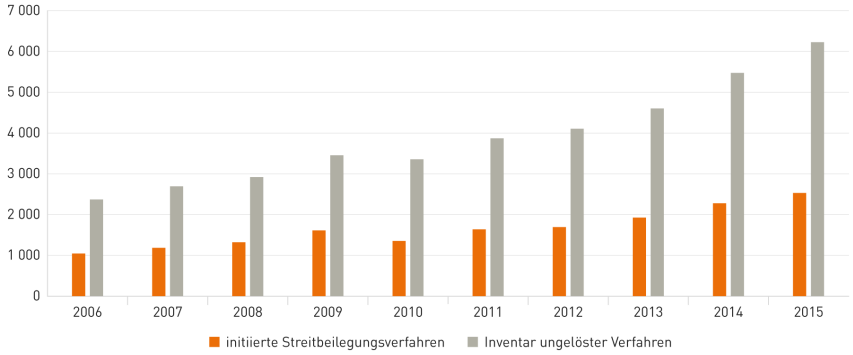
   Die zur Diskussion stehenden Spezialsteuern für digitale Unternehmen sind sehr grobe Steuerinstrumente. Sie wirken unabhängig davon, ob Firmen überhaupt Gewinne erzielen und berücksichtigen auch nicht, ob diese Gewinne bereits an einem anderen Standort besteuert werden. Besonders innovative und zukunftsfähige Bereiche der Wirtschaft werden durch solche Zusatzabgaben übermässig belastet. Unternehmen würden weniger in Innovation investieren und der technologische Fortschritt würde gebremst. Länder, die solche Massnahmen einführen, schwächen die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft und verpassen international den Anschluss. Ziel muss stattdessen sein, das Steuersystem technologisch möglichst neutral zu gestalten. Es sollen weder Prozesse noch eingesetzte Techniken speziell besteuert werden. So wird sichergestellt, dass die Investitionsentscheidungen der Unternehmen nicht künstlich verzerrt werden.

3. Mit der unilateralen Einführung von digitalen Spezialsteuern drohen zwischenstaatliche Konflikte und Kollateralschäden für die internationale Wirtschaft.

   Spezialsteuern für ausländische digitale Unternehmen kommen einer Verletzung internationaler Steuerabkommen gleich. Es sind protektionistische Massnahmen mit grossem Konfliktpotential. Das Resultat wären zwischenstaatliche Auseinandersetzungen über die Zuteilung der Besteuerungsrechte. Solche Konflikte sind Gift für die Rechtssicherheit international tätiger Unternehmen. Internationale Handelsströme, ausländische Investitionen und globale Wertschöpfungsketten würden Schaden nehmen. Die unilaterale Einführung solcher Spezialsteuern ist nicht vereinbar mit dem Funktionieren der internationalen Wirtschaft. Fragen der Digitalisierung müssen multilateral unter gleichberechtigen Staaten und mit einem echten Einbezug der betroffenen Wirtschaft geklärt werden. Wichtig ist, dass allfällige Anpassungen im internationalen Steuerrecht im Konsens beschlossen werden. Für die Wirtschaft ist letztlich zweitrangig, wo die Steuern anfallen. Zentral ist jedoch ein konsistentes internationales Steuersystem, dass Sicherheit gibt sowie Konflikte und Doppelbesteuerungen vermeidet.

Grafik 6

Streitbeilegungsverfahren bei Doppelbesteuerung



Quelle: OECD Mutual Agreement Procedure Statistics
www.economiesuisse.ch

→ **Die Besteuerung der Unternehmensgewinne soll dort erfolgen, wo die Wertschöpfung stattfindet. Das ist der Grundsatz des internationalen Steuerrechts. Trägt eine lokale Tochtergesellschaft mit wichtigen Schlüsselfunktionen zur Wertschöpfung des Konzerns bei, so müssen diese Leistungen entsprechend abgegolten werden. Durch die Kontrolle der Verrechnungspreise kann jedes Land sicherstellen, dass entsprechend der Wertschöpfung auf dem eigenen Gebiet auch eine Gewinnbesteuerung erfolgt.**

Was ist Wertschöpfung?

Die Besteuerung der Unternehmensgewinne soll dort erfolgen, wo die Wertschöpfung stattfindet. Das ist der Grundsatz des internationalen Steuerrechts. Doch lässt sich dieses Prinzip in der digitalen Wirtschaft durchsetzen? Zunächst muss geklärt werden, was Wertschöpfung ist.

Die Wertschöpfung eines Unternehmens entspricht schlicht den Einnahmen aus dem Verkauf seiner Produkte abzüglich der Ausgaben für Vorleistungen und Produktionsmittel (siehe Grafik 1). Es sind die Preise, die letztlich die Wertschöpfung bestimmen. Firmen wollen möglichst hochpreisige Produkte herstellen, gleichzeitig aber die Vorleistungen billig beziehen. So wird die Wertschöpfung maximiert und das Unternehmen kann höhere Löhne bezahlen sowie mehr Mittel an die Kapitalgeber ausschütten.

Weniger einfach ist es, wenn Firmen in einen internationalen Konzernverbund eingegliedert sind. Die Preise für im Konzern erbrachte Leistungen werden nicht durch den Markt, sondern vom Konzern bestimmt (sogenannte Verrechnungspreise). Je höher der Preis, den eine lokale Tochtergesellschaft für ihre Leistungen erhält, desto grösser die Wertschöpfung und der zu besteuernde Gewinn in diesem Land. Internationale Firmen können die Verrechnungspreise jedoch nicht frei festlegen. Das internationale Regelwerk der OECD gibt die Bedingungen vor (OECD Verrechnungspreisrichtlinien). Dabei gilt der Fremdvergleichsgrundsatz. Die Verrechnungspreise müssen so gestaltet sein, wie sie unabhängige Dritte am Markt verlangen würden (dealing at arm's length). Überprüft wird das anhand einer Analyse der Aktivitäten, mit denen die einzelnen Gesellschaften zur Wertschöpfung beitragen. Trägt eine lokale Tochtergesellschaft mit wichtigen Schlüsselfunktionen zur Wertschöpfung des Konzerns bei, so müssen diese Leistungen mit einem entsprechenden Preis abgegolten werden. Auf diese Weise kann jedes Land sicherstellen, dass entsprechend der Wertschöpfung auf dem eigenen Gebiet auch eine Gewinnbesteuerung erfolgt.

→ **Mit der Digitalisierung können Firmen ohne physische Präsenz in einem Land Produkte verkaufen. Zudem können grenzüberschreitend grosse Mengen an Daten gesammelt werden. Das erscheint unproblematisch, denn die Gewinne werden dort besteuert, wo die Wertschöpfung generiert wird. Also dort, wo die Web- und Appdesigner, die**

Was sind die Herausforderungen bei der Besteuerung der digitalen Wirtschaft?

Gemäss OECD stellen sich im Bereich der digitalen Wirtschaft folgende Probleme bei der Gewinnbesteuerung. (OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report. S. 97 ff.)

Fehlende Steueranknüpfung (Nexus): Als Voraussetzung für die Gewinnsteuerpflicht gilt im internationalen Steuerrecht eine feste Geschäftseinrichtung («Betriebsstätte»). Mit der Digitalisierung haben Firmen jedoch die Möglichkeit, in einem Markt geschäftstätig zu sein, ohne eine physische Präsenz vor Ort aufzuweisen. Damit stellt sich die Frage, ob die heutigen Regeln, die auf einer festen Geschäftseinrichtung basieren, noch angebracht sind.
Der Verkauf von Gütern an Kunden in einem anderen Land (market country) ist grundsätzlich nichts Neues (z.B. Katalog-, TV- oder Telefonbestellungen). Der Verkauf von Gütern alleine hat jedoch auch in der Vergangenheit nie eine Gewinnsteuer ausgelöst. Gemäss internationalen Grundsätzen werden Gewinne dort besteuert, wo die Wertschöpfung generiert wird (source country), nicht wo der Konsum stattfindet. Früher mussten Aktivitäten für Marketing, Absatzkanäle und Kundengewinnung oft lokal im Land des Konsums angesiedelt werden, womit eine gewisse Wertschöpfung verbunden war. Heute ist dies nicht mehr zwingend der Fall. Diese Aktivitäten können über das Internet und entsprechend ohne Niederlassung vor Ort durchgeführt werden. Damit finden aber auch keine wertschöpfenden Aktivitäten im Land des Konsums mehr statt. Die Wertschöpfung wird vielmehr dort generiert, wo die entsprechenden Fachkräfte ansässig sind. Es sind die Marketingspezialisten, die Webdesigner und die App-Entwickler, die die Wertschöpfung erbringen, nicht der Konsument. Am Ort des Konsums fällt dafür die Mehrwertsteuer an. Ist das Ziel, die Besteuerung am Ort des Konsums zu stärken, so kann jedes Land autonom auf die bewährten Instrumente der Konsumbesteuerung zurückgreifen.

Zunehmende Bedeutung von Daten: Firmen können mit digitalen Produkten grenzüberschreitend grosse Mengen von Daten sammeln. Oft werden diese von den Nutzern selber generiert. Damit stellt sich die Frage, wie diese Daten und deren Generierung steuerlich zu bewerten sind.
Die Generierung und Gewinnung von Rohdaten alleine ist kaum gewinnbringend. Ein fertiges Computerprogramm auf einem Server laufen zu lassen, den Zugriff für Nutzer zu ermöglichen und die dabei geneierten Daten zu speichern, ist eine reine Routinefunktion. Der Mehrwert wird vielmehr mit der Vorbereitung und Ermöglichung der Datengewinnung durch die Entwicklung der notwendigen Software erzeugt. Auch die Aufbereitung, Analyse und Verwertung von Daten sind sicherlich Schlüsselfunktionen. Aber diese Wertschöpfung findet klarerweise am Ort der Ansässigkeit der entsprechenden Spezialisten statt. Also dort, wo die Datenanalysten, die Programmierer und Softwareentwickler arbeiten, nicht dort, wo sich der Konsument befindet.

Generelle BEPS-Massnahmen betreffen auch die Digitalisierung

Mit dem Projekt von BEPS wurden verschiedene steuerliche Herausforderungen der Digitalisierung angegangen. Allerdings nicht über Spezialmassnahmen für die digitale Wirtschaft, sondern mittels allgemein gültiger Massnahmen, die alle Unternehmen gleichermassen betreffen.

- Aktion 3: Empfehlungen zur Hinzurechnungsbesteuerung

Falls Einkommen aus digitalen Gütern und Dienstleistungen von ausländischen Tochtergesellschaften vor Ort nicht oder nur sehr gering besteuert werden, kann das Land des Mutterkonzerns diese Einkommen zusätzlich besteuern.

- Aktion 5: Regeln für Steuerregimes wie Patentboxen

Steuerrabatte für Immaterialgüterrechte wie Patente oder kopiergeschützte Software dürfen nur gewährt werden, wenn vor Ort tatsächlich substanzielle Entwicklungsaktivitäten angesiedelt sind.

- Aktion 7: Verhinderung der Umgehung des Status als Betriebsstätte

Aktivitäten, die regelmässig zum Abschluss von Verträgen mit Kunden führen oder der Betrieb eines grossen Warenlagers, sollen neu als Betriebsstätte gelten. Damit ist ein Unternehmen auch im Land des Kunden steuerpflichtig. Eine Gewinnbesteuerung kann jedoch nur erfolgen, soweit die Betriebsstätten auch tatsächlich zur Wertschöpfung beitragen.

- Aktion 8-10: Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisen und Wertschöpfung

Immaterielle Güter (etwa Software, Daten) sowie ihre Eigentumsrechte sind sehr mobil und international leicht übertragbar. Die OECD-Richtlinien zu den Verrechnungspreisen wurden überarbeitet, um sicherzustellen, dass auch immaterielle Gütern fair, gemäss den wirtschaftlichen Gegebenheiten bewertet werden. Damit fällt der Gewinn dort an, wo die tatsächliche Wertschöpfung stattfindet.

- Aktion 13: Country-by-Country Reporting

Grosse, global tätige Firmen werden in Zukunft eine länderweise Übersicht erstellen müssen. Darin müssen sie die Verteilung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, der Gewinne und der bezahlten Steuern offenlegen. Diese Berichte werden zwischenstaatlich ausgetauscht. Damit erhöht sich die Transparenz gegenüber den Steuerbehörden.

→ Die vorgeschlagenen Spezialsteuern für digitale Unternehmen sind sehr grobe Steuerinstrumente. Sie wirken unabhängig davon, ob Firmen überhaupt Gewinne erzielen und berücksichtigen auch nicht, ob diese Gewinne bereits an einem anderen Standort besteuert werden. Solche Massnahmen sind nicht vereinbar mit internationalen Steuerabkommen.

Untaugliche Ideen für die Besteuerung «digitaler Unternehmen»

«virtuelle Betriebsstätte»

Heute sind Firmen in einem Land gewinnsteuerpflichtig, wenn Sie dort über eine feste Geschäftseinrichtung verfügen. In der EU diskutiert wird etwa der Ansatz, die Steuerpflicht auszuweiten auf eine «signifikante digitale Präsenz». Bereits im

Rahmen des BEPS-Projektes wurde diese Option geprüft. (OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report. S. 107 ff.) Wenn ein ausländisches Unternehmen z.B. über eine Webseite oder eine App im lokalen Markt aktiv ist und dort einen gewissen Umsatz erzielt, wäre die signifikante digitale Präsenz gegeben. Eine Firma wäre damit gewinnsteuerpflichtig, auch wenn sie im Land weder Angestellte hat noch über eine feste Geschäftseinrichtung verfügt.

Doch welche Wertschöpfung und somit welcher Gewinn kann einer solchen «virtuellen Betriebsstätte» zugewiesen werden? Für die Wertschöpfung zentral sind die sogenannten «significant people functions». Also die Personen, die zentrale Geschäftsentscheidungen treffen und so Werte schaffen. Denn letztlich sind es immer die real existierenden Mitarbeiter, etwa Designer, Entwickler und Ingenieure, welche die Wertschöpfung auch bei digitalen Leistungen erbringen. Deshalb soll auch die Gewinnbesteuerung in jenem Land erfolgen, in dem diese Spezialisten arbeiten. Selbst wenn eine «virtuelle Betriebsstätte» der Steuerpflicht untersteht, müsste sie mangels Wertschöpfung gar keine Steuern abliefern. Die Massnahme erhöhte lediglich den administrativen Aufwand für Unternehmen wie auch für die Steuerverwaltung. Im Hinblick auf die Aufteilung der Gewinnsteuer bedeutet das jedoch einen völligen Leerlauf.

Würde einer virtuellen Betriebsstätte dennoch ein steuerbarer Gewinn zugewiesen, so bedeutete das eine fundamentale Abkehr von heutigen, international vereinbarten Steuerprinzipien. Damit drohen zwischenstaatliche Konflikte um die Zuteilung der Besteuerungsrechte und ein massiv erhöhtes Risiko von Doppelbesteuerungen.

«digital equalization levy»

Eine alternativer in der EU diskutierter Vorschlag besteht in der Einführung einer « Ausgleichsabgabe» auf dem Umsatz von Internetfirmen. Damit soll die zu geringe Gewinnsteuer ausgeglichen werden. Auch diese Option wurde im Rahmen von BEPS von der OECD geprüft, aber aufgrund der damit verbunden Probleme nicht zur Umsetzung empfohlen (OECD, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1: 2015 Final Report. S. 115 ff.).

Diese Massnahme wäre eine schwerwiegende Abkehr vom international vereinbarten Prinzip der Besteuerung auf Basis des Gewinns. Die betroffenen Firmen bezahlen bereits dort Gewinnsteuern, wo die wertschöpfenden Funktionen und die wichtigen Mitarbeiter lokalisiert sind. Eine «Ausgleichsabgabe» würde zusätzlich anfallen und könnte bei der Gewinnsteuer im Land der Ansässigkeit auch nicht angerechnet werden. Damit ergibt sich eine willkürliche Überbelastung digitaler Firmen.

Eine Abgabe, die vom Umsatz abhängt, fällt unabhängig vom Gewinn an. Damit würden auch Firmen, die Verluste machen, oder über geringe Gewinnmargen verfügen übermässig belastet. Insbesondere Start-ups, die am Anfang ihrer Entwicklung noch keinen Gewinn erzielen, wären massiv betroffen. Sollte die Abgabe zudem nur ausländische Internetfirmen betreffen, so wären diese gegenüber einheimischen Unternehmen unzulässig diskriminiert. Insgesamt würde eine solche Abgabe die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft massiv beeinträchtigen.