

Bröckelndes Steuerkartell

Die reichen OECD-Länder wollen den Steuerkuchen neu unter sich aufteilen. Zu den Verlierern würde die Schweiz zählen. Der Ökonom Clemens Fuest erklärt, warum eine Einigung nicht zu erwarten ist. *Von Beat Gygi*

Was Clemens Fuest irgendwann mitten im Gespräch über Steuern, Verteilungsgerechtigkeit, Monopolunternehmen und Rentier-Kapitalismus sagt, ist elektrisierend: «Ich glaube nicht, dass eine wirklich durchschlagende Kooperation unter den Staaten zustande kommt und dadurch eine international koordinierte Besteuerungsmacht entsteht, die problematisch wäre.» Die Rede ist von der OECD, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in deren Rahmen die Industrieländer im Interesse der Staatskassen eine weltweit koordinierte Umpolung der Besteuerung voranzutreiben suchen. Wenn Fuest, Chef des Münchner Wirtschaftsforschungsinstituts Ifo und einer der bekanntesten und einflussreichsten deutschsprachigen Ökonomen, derartige Zweifel an der Macht der forsch auftretenden Organisation formuliert, spitzt man als Schweizer die Ohren.

Grosse Pläne

Die Schweiz hat die Macht der OECD-Länder ja deutlich zu spüren bekommen: Die umfangreiche Unternehmenssteuerreform bei Bund und Kantonen mit der Abschaffung attraktiver Steuerregeln für ausländische Firmen samt skurriler Verknüpfung mit AHV-Finanzspritzen wurde auf massiven Druck des Auslands hin durchgezogen, denn die OECD hatte für den Fall des Nichtgehorens mit schwarzen Listen gedroht. Pointiert gesagt: Das Kartell der Hochsteuerländer hat die Schweiz zum Abschaffen eines Tiefsteuervorteils gezwungen. Und das war nur das Vorspiel.

Die Organisation wälzt zurzeit grosse Pläne für einen international koordinierten schärferen Zugriff auf Firmengewinne, auch für globale Mindeststeuern, für Digitalsteuern und für eine grundlegende Verschiebung der Besteuerung vom Ort der Produktion und Wertschöpfung hin zum Ort des Verkaufs und Konsums. Länder mit grossen Absatzmärkten und umfangreichen Importen – man nennt sie Marktländer – würden dadurch mehr Macht zur Besteuerung von Firmen auf ihrem Territorium erhalten. Verlieren würden dagegen Länder mit starken Produktions- und Exportindustrien, unter anderem die Schweiz. Pharmaunternehmen etwa müssten dann plötzlich im Ausland Steuern auf ihren dortigen Umsätzen zahlen.



Gegenbewegung zu den Jahrzehnten des Liberalismus: Wirtschaftsforscher Fuest.

Aber warum ist Fuest der Meinung, dass die gross angekündigte fiskalische Koordination nicht zustande kommen wird? «Es geht vor allem um einen Verteilungskampf unter den Staaten, um eine Neuverteilung von Besteuerungsrechten» sagt Fuest, Einigkeit sei da schwierig zu erreichen. «Die OECD ist letztlich nur ein Forum, beruht auf Einstimmigkeit, und gerade in der Besteuerungsdebatte zeigt sich, wie schwierig es ist, international zu übergreifenden Lösungen zu kommen», meint er. Er verweist auf ein ganzes Gewirr bestehender Spannungen: In der Frage, wer auf der Welt was besteuern dürfe, machten die sogenannten Marktländer mit ihren grossen Absatzmärkten und vergleichsweise wenigen multinationalen Konzernen nun enormen Druck, sich ein grösseres Stück vom gesamten Steuerkuchen abzuschneiden und den Steuerwettbewerb zu ihren Gunsten zu zähmen und zu regulieren.

Dass so etwas auf Kosten der Schweiz ginge, ist klar, aber das Projekt läuft, wie Fuest darlegt, auch gegen die Interessen grosser Länder wie Deutschland oder Schweden, die eigentlich zum Hochsteuer-Klub gehören und an einem international koordinierten Ausbeuten der Steuerzahler interessiert sind, aber bei einem Regimewechsel zugunsten der Marktländer würden sie Steueraufkommen verlieren. Offensichtlich geht es in der OECD um ein vielschichtigeres Kräfteressen als nur um den Kampf der Hochsteuerländer gegen Niedrigsteuerländer. Aus Schweizer Sicht ist das brisant, denn es scheint, dass das kleine Mitgliedsland in der OECD nicht so wehrlos und allein einer erdrückenden Mehrheit ausgeliefert ist, wie der Bundesrat es jeweils darstellt. Mehr Gegenwehr wäre offenbar möglich.

Jedenfalls gibt es Anzeichen dafür, dass auch andere Parteien Sand ins Getriebe streuen,

und zwar raffiniert. Fuest sagt es so: «Es ist interessant, wie die OECD, die ja im Grunde nur Meinungen bündelt, jetzt ein System hervorbringt oder fördert, das immer dysfunktionaler wird.» Was steckt dahinter? «Man kann die OECD-Steuervorhaben kompliziert oder einfach umsetzen», meint Fuest, «und mein Eindruck ist, dass die traditionellen Industrieländer jetzt einen möglichst komplizierten Weg einzuschlagen versuchen, damit die Verlagerung von Besteuerungsrechten hin zu den grossen Marktländern nicht richtig vorankommt. Sie machen das System derart kompliziert, dass es so aussieht, als würden sie mitziehen und Konzessionen machen, aber in Wirklichkeit geben wenig nach.» Vorgesehen ist im komplexen Modell etwa die Aufspaltung der Gewinne multinationaler Unternehmen in Normalgewinne und «Übergewinne», allenfalls separat nach Geschäftssparten, auch die Zerlegung von Unternehmensgewinnen in regionale Tranchen. All das soll dazu führen, dass die Steuereinnahmen aus Sicht der Initianten «richtiger» über die Staaten verteilt werden.

Neue Felder der Optimierung

«Da entsteht ein Ausmass an Komplexität, das meiner Ansicht nach nicht zu einem sinnvollen Ergebnis führen kann», meint Fuest. Neben der Steuerhinterziehung will man zunehmend auch die legale Steuervermeidung, das Ausweichen der Firmen, unterbinden. Dieser Schub an neuen komplizierten Regulierungen in der Unternehmensbesteuerung werde eine Welle von Nebenwirkungen auslösen. «Meines Erachtens wird das die Streitanzahl des ganzen Systems erhöhen und zu mehr Konflikten führen – und gleichzeitig wird das die Unternehmen zur Suche nach neuen Spielarten der Steuerplanung und Steuerausweichung antreiben.» Für Steuerplaner, für die Optimierung und Vermeidung von Steuern in internationalen Unternehmen werden seiner Einschätzung nach ganz neue Felder entstehen.

Fuest betont, dass zuerst die EU selber das Spiel angeheizt habe, nämlich mit dem Vorschlag der Digitalbesteuerung. Für Software und IT sei Europa ja eigentlich ein Marktland, beliefert von US-Technologieriesen, die mit ihren Digitalgeschäften so viel Geld verdienen, dass in der EU die Idee gereift sei, die Umsätze beim Verkauf zu besteuern und so mitzuverdienen. «Das war gefährlich», meint Fuest, «man hat in Europa zuerst versucht, sich auf den Digitalsektor zu beschränken, als man eine Besteuerung digitaler Geschäfte im Verkaufsland forderte. Man wollte verhindern, dass Europas Autofirmen auf ähnliche Weise ihre Umsätze im Ausland versteuern müssten. Aber es war immer klar, dass diese Trennung nicht gelingen kann.»

Dass Steuergerechtigkeit und Steuerwettbewerb heute quer durch alle Länder viel intensiver diskutiert werden als früher, zeigt sich nicht nur an OECD-Kampagnen, sondern auch in den G-20-Vorstössen oder im riesigen Echo auf Studien des französischen Ökonomen Thomas Piketty, der wachsende Ungleichheiten in der Vermögensverteilung kritisiert. Was ist heute anders als früher? Fuest hat die Frage kürzlich in Luzern in seinem Referat im Rahmen der «Reichmuth & Co Lectures», einer von der Bank Reichmuth & Co unterstützten Veranstaltung der Universität Luzern, erörtert und die Besteuerung langfristig im Ländervergleich analysiert. Erster Schluss: Die Anteile der verschiedenen Steuerarten an den

«Es hat eine tektonische Verschiebung in der Auffassung der Einkommensverteilung gegeben.»

Staatseinnahmen sind langfristig stabil geblieben, wobei die Ungleichheit der Einkommensverteilung tendenziell zunahm und die Progression für die obersten Einkommensgruppen teilweise nachliess.

Zweiter Schluss: Unter der Oberfläche rumort es, Fuest sagt es so: «Es hat eine tektonische Verschiebung in der Auffassung der Einkommensverteilung gegeben.» Seiner Ansicht nach werden Ungleichheiten heute schärfer kritisiert als früher. Er sieht darin eine weltanschauliche Gegenbewegung zu den Jahrzehnten des Liberalismus nach Reagan und Thatcher. Vor allem seit der Finanzkrise dominiere die Ansicht, der Staat müsse wieder stärker werden, Einkommens- und Vermögensverteilungen seien stärker zu korrigieren.

Wichtig für die öffentliche Haltung gegenüber Ungleichheit ist nach Fuests Einschätzung die Frage, wie das Einkommen zustande kommt: ob durch eigene Anstrengung oder durchs Einnehmen von Renten. «Rentiers-Kapitalismus ist ein aufkommendes Thema», meint er, mit anderen Worten die Frage: «Transformiert sich der Kapitalismus von einer Veranstaltung, bei der die Entlohnung primär auf Leistungsanreize und Leistungsbereitschaft ausgerichtet ist, in eine Rentiers-Gesellschaft, in der Einkommen immer weniger mit Leistung zu tun hat?» Im zweiten Fall scheinen die Hemmungen geringer zu sein, mit staatlicher Umverteilung in die Eigentumsrechte einzugreifen.

Gemeint seien nicht nur klassische Rentiers, die von Erträgen aus geäuferntem Vermögen lebten, auch wenn die Bedeutung von Erbschaften zunehme. Mit dem demografischen Wandel wachse auch die Gruppe, die von erworbenen Rentenansprüchen der Sozialpolitik lebten. Und in der Politik sei *rent-seeking*, also die Suche nach Schutz vor dem Wettbewerb und nach Subventionen, ja das

Kerngeschäft vieler Interessenvertreter. In der Unternehmenswelt seien Veränderungen in ähnlicher Richtung im Gang. Banken, die *too big to fail* seien und implizite Staatsgarantie genossen, zählten heute quasi zum Rentiers-Lager. «In diesem Sinn sehe ich tatsächlich einen Trend in unserer Gesellschaft hin zu einem Rentiers-Kapitalismus», sagt Fuest.

Viel Geld für wenig Aufwand

Dies umso mehr, als sich selbst in den jüngsten und fittesten Teilen der Wirtschaft ähnliche Anzeichen zeigten. Neue Technologieriesen wie Google oder Facebook hätten derart an Marktmacht gewonnen, dass dies Monopolstellungen nahekomme. Und typisch für Monopolfirmen seien Monopolrenten, die über dem Gewinn lägen, der im harten Wettbewerb erzielbar sei. Konkret heisst das: Technologieriesen, die ein einmal erstelltes Programm dann zu geringsten Grenzkosten milliardenfach kopieren und verkaufen können, erhalten in den Märkten so etwas wie eine Rente: viel Geld für wenig Aufwand. Wenn die Marktländer mit Hilfe der OECD darauf eine Umsatzsteuer erheben wollen, heisst dies im Grunde, dass sie den Rentier nicht einfach gewähren lassen, sondern von ihm für den Zugang zu ihrem Markt eine Eintrittsgebühr verlangen. ○



**Matrioschka-Gespräch -
Zum Kern der Dinge vordringen**

**VIKTOR VEKSELBERG,
GODFATHER OF RUSSIA'S
SILICON VALLEY.**

.....

**Gast: Viktor Vekselberg,
Vorsitzender des Verwaltungsrates
der Skolkovo Foundation**

**Leitung: Wolfgang Koydl
freier Journalist und Buchautor**

.....

**Switzerland Global Enterprise (SGE),
Stampfenbachstrasse 85, 8006 Zürich
Fr. 80.-/Gönner: Eintritt frei**

.....

**27. November 2019
17.30 Uhr: Beginn der Veranstaltung
Sprache: Englisch
Apéro**

.....

**Information: +41 44 261 19 71
Anmeldung: info@swissrussianforum.org**

.....

**Medienpartner:
DIE WELTWOCH**
