



«Neue Ertragsquellen»: OECD-Treffen im Château de la Muette in Paris.

Steuervögte auf dem Schloss

Die OECD ist williger Handlanger der Hochsteuerstaaten im Kampf gegen Konkurrenz. Jetzt holt sie – nach dem automatischen Informationsaustausch – zum nächsten Schlag aus. Im Visier sind Gewinne aus Internetgeschäften sowie von Firmen in exportstarken Ländern wie der Schweiz. *Von Florian Schwab*

Von Mittwoch bis Freitag letzter Woche lud die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Parlamentarier aus ihren Mitgliedstaaten zum Klassentreffen nach Paris. Im schmucken Château de la Muette, durch dessen Park schon Louis XVI und Marie Antoinette flanierten – heute Hauptsitz der OECD –, präsentierte Steuerchef Pascal Saint-Amans stolz seine neue Grossinitiative: die Besteuerung der digitalen Wirtschaft.

In der Versammlung war die Schweiz durch ihre beiden parlamentarischen Beobachter Elisabeth Schneider-Schneiter (CVP) und Roland Rino Büchel (SVP) vertreten. Er habe sich auf eine eher ereignislose Tagung eingestellt, sagt Büchel. «Bis dahin war ich davon ausgegangen, dass die OECD hauptsächlich über

die Besteuerung von Internetgiganten wie Apple und Facebook nachdenkt.» Doch die Ausführungen des Spitzenbeamten Saint-Amans beunruhigten Büchel dann doch: «Es wurde deutlich, dass die besprochenen Vorschläge

«Wir müssen dringend Allianzen schliessen mit anderen mittelgrossen Ländern.»

nicht auf globale Internet-Geschäftsmodelle beschränkt sind.» Als dann auch noch eine französische Parlamentsabgeordnete aus dem Lager von Präsident Macron, die offizielle Regierungsposition wiedergebend, sagte, es gehe darum, «neue Ertragsquellen zu erschliessen», war Büchel alarmiert: «Ich befürchte, dass die

OECD die Schweizer Wirtschaft erneut ins Räderwerk der Hochsteuerstaaten treibt.»

«Gefährlicher, als man denkt»

Bislang haben in der Schweizer Unternehmenswelt die wenigsten Notiz genommen von den Neuigkeiten aus Paris. Das Konsultationspapier zum Thema, das die Organisation letzten Donnerstag veröffentlichte, hat jetzt aber für Aufruhr gesorgt. Genau fünfzehn Tage gibt die OECD interessierten Kreisen Zeit, Stellung zu beziehen zu dem Grossumbau der Unternehmensbesteuerung, den der Bericht skizziert. In hoher Kadenz geht es dann weiter: Ende Mai soll der definitive Arbeitsplan festgelegt werden, und bereits im nächsten Jahr will die OECD der G-20 einen Vorschlag zur Umsetzung unterbreiten.

Finanzen

«Bezahlen für den Marktzugang»

Der Ökonom Dieter Pfaff zu den Spannungen zwischen Firmen und Steuerbehörden und den neuen Spielregeln für die Digitalwirtschaft. *Von Beat Gygi*



«Paradigmenwechsel»: Ökonom Pfaff.

Der Steuerwettbewerb zwischen Staaten ermöglicht international tätigen Unternehmen die Wahl günstiger Steuerstandorte. Regierungen von Hochsteuerländern wollen diese Wahlmöglichkeiten möglichst einschränken, auch mit Hilfe der OECD. Dieter Pfaff, Professor für Rechnungslegung an der Universität Zürich, befasst sich seit langem mit dem Seilziehen zwischen Behörden und internationalen Konzernen in der Frage, in welchem Land wie viel Gewinn ausgewiesen und versteuert wird. Die neusten Entwicklungen erstaunen selbst einen Routinier wie ihn.

Herr Pfaff, ist die neueste Initiative der OECD zur Besteuerung von Digitalleistungen und Vermarktungserfolgen ein weiteres Geplänkel im Kräftemessen zwischen internationalen Firmen und Steuerbehörden?

Die OECD-Vorschläge betreffen dieses Spannungsfeld, gehen aber weit über die bisherigen Ansätze hinaus. Im Vergleich mit diesem Paradigmenwechsel waren die vorherigen Streitereien Peanuts.

Aber gestritten wird doch weiterhin um die Gewinnverteilung in internationalen Konzernen, also um die Frage, wie viel Gewinn eine Konzerntochter in einem bestimmten Land bei sich verbuchen kann und wie viel der Hauptsitz. Ist das nicht der alte Streit über die richtigen Verrechnungspreise für konzerninterne Lieferungen?

Im Prinzip schon, aber nun geht es um neue Formen. Bisher lautete die Frage: Wenn ein Konzern seine Produkte aus der Fabrik im Land A an den Vertrieb im Land B liefert, welches ist dann der richtige interne Verrechnungspreis? Das wird mit den Steuerbehörden auf der Basis von Richtlinien und aufwendigen Dokumentationen ausgehandelt. Kommt beispielsweise die Vertriebsgesellschaft im steuergünstigen Land B auf eine zu hohe Marge, ruft die Steuerbehörde im Land A sofort, das sei eine unzulässige Gewinnverschiebung von A nach B, um Steuern zu sparen.

Was ist am OECD-Vorstoss nun anders?

Die Geschäftsmodelle vieler Firmen verändern sich grundlegend, und das hat gewaltige Folgen für die Besteuerung. Wenn Internetfirmen und Plattformbetreiber ihre Niederlassungen in Ländern mit sehr niedrigen Steuern ansiedeln und von da aus Märkte in aller Welt bedienen, ist das den Regierungen von Hochsteuerländern ein Dorn im Auge.

«Die Geschäftsmodelle vieler Firmen verändern sich grundlegend.»

Können die Hochsteuerländer denn nicht wie bisher entsprechend hohe Verrechnungspreise fordern und so Steuersubstrat zu sich ziehen?

Oft haben Internetfirmen oder Onlineversandhändler gar keine Niederlassungen in den Märkten, die sie bedienen. Sie sind also physisch nicht präsent, so dass die Steuerbehörde nicht auf sie zugreifen kann.

Die Steuerbehörde greift also quasi ins Leere, weil keine juristische Person im Land ist?

Ja, und etwas Ähnliches gilt für die Bemessungsgrundlage. Viele Leistungen sind heute für die Konsumenten gratis oder vermeintlich gratis, denn Kunden von Facebook, Google, Amazon und anderen Plattformen bezahlen ja mit persönlichen Daten. Misst man nun die Wertschöpfung in einem Land herkömmlich anhand von Erträgen und Aufwendungen, kommt man praktisch

Die Schweizer Wirtschaft, das zeigen Nachforschungen bei wichtigen Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, hat sich bereits in Kampfmontur geworfen. Laut Christian Frey, Projektleiter Finanzen und Steuern beim Wirtschaftsdachverband Economiesuisse, ist die Bedeutung der neuen Steuerinitiative für die Schweiz «potenziell sehr gross».

Sämtliche exportierenden Sektoren könnten von den neuen internationalen Regeln bei der Unternehmensbesteuerung betroffen sein. Economiesuisse habe im letzten Jahr extra eine Arbeitsgruppe einberufen, um in Abstimmung mit dem Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) das Schlimmste abzuwenden. Für Henrike Schneider, Chefökonom des Schweizerischen Gewerbeverbands, sind die Pläne «gefährlicher, als man denkt», denn es gehe darum, den internationalen Steuerwettbewerb auszuschalten.

Der OECD-Vorschlag besteht aus zwei Massnahmen. Die erste Stossrichtung verlangt die internationale Festlegung von minimalen Steuersätzen für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen. Damit straft die Organisation ihre eigenen Beteuerungen Lügen. Bisher betonte sie stets, dass die internationale Harmonisierung nur missbräuchliche Gestaltungsmöglichkeiten beseitigen wolle, aber einen Steuerwettbewerb bei der Höhe der Steuersätze weiterhin zulassen werde.

Neuartiger Zugriffspunkt

Mit der zweiten Massnahme soll ein neuartiger Zugriffspunkt für die Besteuerung von Unternehmensgewinnen erschaffen werden: Diese sollen also nicht mehr ausschliesslich dort besteuert werden, wo die Wertschöpfung stattfindet – in der Regel am Firmensitz. Sämtliche von der *Weltwoche* befragten Experten sehen darin einen radikalen Paradigmenwechsel im internationalen Steuerrecht.

Nachdem sich die OECD in ihrem 2017 abgeschlossenen Programm zu Base Erosion and Profit Shifting (Beps) noch zur Besteuerung am Ort der Wertschöpfung bekannt hat, wird dieser Grundsatz jetzt unter dem Vorwand der stärkeren Besteuerung von Internetgiganten wieder in Frage gestellt. Peter Uebelhart, Leiter Steuerberatung bei KPMG Schweiz, sieht in dem Bericht «die klare Zielsetzung, bisherige Möglichkeiten zur internationalen Steuergestaltung zu unterbinden». In letzter Konsequenz würde dies dazu führen, «dass ein international tätiges Unternehmen seinen Gewinn proportional zum Umsatz in den einzelnen Ländern versteuert».

In der Betriebswirtschaft kennzeichnet der Begriff «Wertschöpfung» den Unterschied zwischen Erträgen und Kosten eines Unternehmens. Jetzt soll die Definition geändert werden, um einen neuen Angriffspunkt für die Besteuerung zu schaffen. Am Anfang der

auf ein Nullergebnis. Und die Wertschöpfung ist die typische Bemessungsgrundlage für eine Besteuerung, also greift der Fiskus auch da ins Leere.

Deshalb soll nun bei der Bemessung auch das Nichtmonetäre, quasi das Unsichtbare zählen?

Ja, mit dem Argument, dass im Grunde eine Wertschöpfung stattfindet und diese zu besteuern sei. Die Kundenkontakte und Kundendaten fallen für die Internetfirmen in den jeweiligen Nutzermärkten an, deshalb macht die OECD geltend, die Bemessungsgrundlage entstehe in den Zielmärkten.

Die Besteuerung soll also aufgrund einer kalkulierten oder fiktiven Wertschöpfung erfolgen?

Mit der Bewertung von immateriellen Posten wie Patenten, Beratungs- oder Marketingleistungen hat man sich bisher schon schwergetan. Die Digitalisierung verschärft nun das Ganze, weil viele Leistungen keinen Preis haben. Jetzt sucht man hektisch neue Ansätze, um eine Aushöhlung der Steuerbasis zu verhindern.

Die Steuern treffen also eher den Konsum im Absatzmarkt als die Unternehmensgewinne?

Zu einem guten Teil, ja. Aber in der Digitalisierung greift eine Konsumsteuer eben oft auch zu kurz. Wie misst man den Konsum, wenn die Leistungen gratis sind?

Also knüpft man Steuern einfach an die Marktpräsenz?

Es geht in diese Richtung. So hat etwa ein Autokonzern mit den chinesischen Behörden Modelle zur Ermittlung der Verrechnungspreise diskutiert und den Bescheid erhalten, der chinesische Automarkt sei so riesig, dass für dessen Nutzung ein angemessener Teil der Konzernsteuern China zukommen müsse. Da geht es nicht mehr nur um Verrechnungspreise, sondern auch um das Bezahlen für den Marktzugang.

Dann werden aufstrebende Länder mit wachsenden Märkten dank den OECD-Ideen an Steuermacht gewinnen – warum sind denn Deutsche und Franzosen auch dafür?

Auf den ersten Blick werden die hochentwickelten Industrieländer wohl Anteile am Steuerkuchen verlieren. Aber sie treiben die OECD-Initiative dennoch voran, weil sie Angst haben vor einer allgemeinen massiven und schnellen Erosion des Steuersubstrats durch die Digitalisierung, bei der sie noch mehr verlieren könnten.

OECD-Überlegungen standen die Pläne der Europäischen Union für eine Digitalsteuer. Diese sollte vor allem dort greifen, wo der Kunde nicht mit Geld, sondern mit seinen Daten für Dienstleistungen bezahlt. Dadurch werde er, so die Argumentation, an der Wertschöpfung von Firmen wie Google und Facebook mitwirken.

Die USA wehren sich gegen eine solche Besteuerung, die vor allem das Silicon Valley im Visier hat. Wenn schon, dann müssten Techniken entwickelt werden, die nicht zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren unterscheiden und damit verzerrend auf die Struktur der Wirtschaft wirken. So entstand bei der OECD die Idee, nicht nur den Datenreichtum zu besteuern, der in der Digitalwirtschaft aufgrund der Mitwirkung der Kunden entsteht, sondern allgemein die Werte, die durch die Interaktion des Unternehmens mit seinen Kunden, genannt Marketing, entstehen. Als Beispiele für solche nicht mit der Hand zu greifenden Ver-

Die Spur der Verwüstung ist auf dem Bankenplatz mit Händen zu greifen.

mögenswerte führt die OECD «Marken, Handelsnamen, Kundenlisten, Kundenbeziehungen sowie eigene Markt- und Konsumentendaten» auf. Der OECD-Bericht hält unmissverständlich die Absicht fest, diesen Ansatz «nicht nur bei hochgradig digitalisierten Geschäftsmodellen» zu verfolgen, sondern möglichst umfassend. Ein hoher Schweizer Diplomat spottet hinter vorgehaltener Hand: «Wenn ich in Bern ein Glas Mineralwasser trinke, dann soll der Gewinn von Nestlé auch in Bern versteuert werden.»

Laut Economiesuisse-Mann Christian Frey birgt diese Stossrichtung Gefahren für fast alle Firmen, die erfolgreich exportieren.

Drohende Bestrafungsaktionen

Nicht nur digitale Dienstleistungen stünden im Fokus gewisser OECD-Mitglieder. «Einige Vorstellungen gehen in die Richtung, die Gewinnsteuer von Firmen in Zukunft generell gemäss dem Konsum ihrer Güter auf die Länder zu verteilen.» Zu der sowieso schon am Ort des Verkaufs bezahlten Steuer auf den Umsatz, also zur Mehrwertsteuer, käme noch eine neue Gewinnbesteuerung für den Schweizer Hersteller dazu. Das könne durchaus Branchen wie die Uhren-, die Luxusgüter- oder die Pharmaindustrie oder die Maschinenindustrie betreffen – allesamt äusserst wichtig für den Schweizer Export. Die Folge wäre eine massive Schwächung des Schweizer Wirtschaftsstandorts. Andere Quellen befürchten, dass Banken in Zukunft Gewinne aus ihren Offshore-Kundenbeziehungen am Wohnort des Kunden versteuern müssen.

Auch in Kreisen der Berner Finanzdiplomatie ist man überzeugt, dass die Lage ernst ist. Sollten sich die radikaleren Vorstellungen bei der OECD durchsetzen, dann würde in Zukunft ein Grossteil von Schweizer Unternehmensgewinnen bereits im Ausland weggesteuert. Im Extremfall bleibt dann so gut wie nichts mehr übrig.

Nicht nur Vertreter der Finanzwirtschaft befürchten, dass sich die Geschichte des Bankkundengeheimnisses wiederholen könnte. Dieses wurde gebodigt durch den von der OECD vorangetriebenen automatisierten Informationsaustausch (AIA). Die Spur der Verwüstung ist auf dem Bankenplatz mit Händen zu greifen: Wie Statistiken der Schweizerischen Nationalbank zeigen, sanken die Kundenguthaben im grenzüberschreitenden Privatkundengeschäft zwischen 2008 und heute von 1200 Milliarden auf nur noch etwas über 700 Milliarden Franken.

Gelang es der Schweiz noch, bei Beps im Verbund mit gleichgesinnten Ländern, die schlimmsten Elemente zu verhindern, sieht die Ausgangslage diesmal weniger günstig aus. Laut mit den Verhandlungen vertrauten Personen haben die USA unter Donald Trump ihren vorherigen Widerstand aufgegeben. Im Gegenteil, nachdem ursprünglich die EU die amerikanischen Internetkonzerne hat in die Mangel nehmen wollen, treiben jetzt bevölkerungsreiche Länder wie die USA, Brasilien, China und Indien die Bemühungen engagiert voran.

Was kann die Schweiz tun, um das Schlimmste abzuwenden? Für OECD-Beobachter Roland Rino Büchel gibt es nur eines: «Wir müssen dringend Allianzen schliessen mit anderen mittelgrossen Ländern.» Bei Berner Finanzdiplomaten tönt es ähnlich. Wie immer gelte bei der OECD das Einstimmigkeitsprinzip, was der Schweiz theoretisch die Möglichkeit einräume, ein solches Projekt zu blockieren. In der Praxis sei das allerdings nicht empfehlenswert, da Bestrafungsaktionen auf allen Ebenen drohten, wenn man als Kleinstaat Sand in die laufende Maschinerie streue, an der 128 Länder beteiligt seien. Vielmehr gehe es darum, gezielt Allianzen zu schliessen. Sobald man ein Mitglied der G-20 an Bord habe, wie etwa Deutschland oder Grossbritannien, sei die Ausgangslage sehr gut.

An dem Parlamentariertreffen letzte Woche warf sich der aus Mexiko stammende OECD-Generalsekretär José Angel Gurría in Pose: «Wir produzieren 95 Milliarden Dollar an Steuern», rief er den Parlamentariern zu. «Und doch bekommen wir nur ein Budget von 200 Millionen, so dass wir unsere Angestellten kaum bezahlen können!» Der Behördenchef, der selber notabene ein steuerfreies Gehalt bezieht, versteht sich offensichtlich als Handlanger eines Kartells von Hochsteuerländern. Für die Schweiz wird es gefährlich. ○