

(BEPS): Aktivismus ohne Problemanalyse

05.05.2015

Auf einen Blick

In einem aktuellen Übersichtspapier stellt die Eidgenössische Steuerverwaltung die Ergebnisse der Forschungsliteratur zu Gewinnverlagerungen international tätiger Konzerne dar. Dabei wird deutlich: Die Dimension des Sachverhalts ist kaum untersucht, ganz zu schweigen von den Aus- und Nebenwirkungen der staatlichen Gegenmassnahmen. Nichtsdestotrotz wird das Projekt BEPS politisch vorangetrieben; mit möglicherweise schädlichen Folgen für den Steuerwettbewerb, den internationalen Handel und Direktinvestitionen.

Jede wirtschafts- und erst recht jede steuerpolitische Reform setzt ein sorgfältiges Abwägen von Vor- und Nachteilen voraus. Welches sind also die Vor- und Nachteile von Massnahmen, wie sie im Projekt der OECD gegen Steuervermeidung und Gewinnverschiebung (base erosion and profit shifting, BEPS) diskutiert werden? Auf Basis der bestehenden Literatur lässt sich insbesondere Folgendes feststellen: Man weiss noch sehr wenig über den von der OECD kritisierten Sachverhalt. Sowohl über die Dimension von Gewinnverschiebungen als auch über die Aus- und Nebenwirkungen von staatlichen Gegenmassnahmen gibt es kaum gesicherte Erkenntnisse. Entsprechend ist die Verbesserung der Problemanalyse und der Datenlage auch ein eigener Aktionspunkt im BEPS-Projekt. Ein erstes Papier dazu veröffentlichte die OECD am 16. April – als eines der letzten Punkte des Projekts überhaupt. Darin wird lediglich festgestellt, dass die Analyse von BEPS aufgrund fehlender Daten zurzeit stark eingeschränkt ist. Neue Evaluationsinstrumente oder Methoden werden jedoch nicht vorgeschlagen. Offenbar wird der grundlegenden Analyse des kritisierten Sachverhalts ein geringes Gewicht beigemessen. (Politisch) wichtiger ist es, das Projekt voranzutreiben.

Zweifellos haben Fälle aggressiver Steuerplanung internationaler Konzerne negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen – insbesondere in Hochsteuerstaaten. Zudem kann der Wettbewerb zuungunsten von KMU verzerrt werden, weil diese nicht über die gleichen Instrumente der Steuerplanung verfügen. In der ökonomischen Literatur finden sich jedoch auch positive Effekte von Massnahmen zur Steuerminimierung. So ist es etwa gemäss der Theorie der optimalen Besteuerung sinnvoll, mobile Steuerbasen geringer zu besteuern, weil sich so volkswirtschaftliche ungünstige Verzerrungen minimieren lassen. Gewinnverlagerungen erlauben es zudem, die wirtschaftliche Substanz und damit das Realkapital und die Arbeitsplätze in Hochsteuerländern zu belassen. Die tiefere Grenzsteuerbelastung des Kapitals ermöglicht zusätzliche Investitionen. Das wirkt sich positiv auf die Produktivität und das Wachstum aus. Weil dadurch wiederum die Einkommen natürlicher Personen steigen, können sich auch finanzpolitisch positive Auswirkungen ergeben.

Im Endeffekt ist es deshalb durchaus vorstellbar, dass sich staatliche Massnahmen gegen Gewinnverschiebungen als Boomerang erweisen und sich entgegen der eigentlichen Zielsetzung auswirken. So dürfte die Unterbindung

der Gewinnverschiebung zu mehr Verlagerungen von wirtschaftlicher Substanz an steuerlich attraktive Standorte führen. Der Wettbewerb um Realkapital wird damit nicht kleiner, sondern sich im Gegenteil noch verschärfen. Forschungsergebnisse zur Hinzurechnungsbesteuerung (einer der Aktionspunkte von BEPS) zeigen, dass die Konzernhauptsitze als Folge der Massnahme verlegt werden. In Hochsteuerländern könnte BEPS somit mittelfristig zu Mindereinnahmen führen – und damit genau zum Gegenteil dessen, was angestrebt wird. Sicher ist, dass sich der administrative Aufwand sowohl für die Steuerbehörden als auch für die international tätigen Unternehmen durch BEPS massiv erhöhen wird.

Die kurze Zusammenstellung zeigt: der Planung von BEPS hätte eigentlich eine sorgfältige ökonomische Analyse vorangehen müssen. Sämtliche Massnahmen müssten zudem auf ihre Vor- und Nachteile hin geprüft werden. Weder das eine noch das andere wurde bzw. wird getan. Stattdessen wird BEPS unter höchstem Druck von der OECD vorangetrieben. Kollateralschäden, die man anrichtet, zählen nicht. Jede noch so überladene Gegenmassnahme wird gerechtfertigt mit dem Verweis auf die (wie dargestellt: bestenfalls lückenhaft belegten) drastischen Auswirkungen des flächendeckenden Problems der Gewinnverschiebung und aggressiven Steuervermeidung. Dass das BEPS-Projekt dem grundsätzlichen Auftrag der OECD, der Förderung des internationalen Handels und der grenzüberschreitenden Direktinvestitionen, möglicherweise diametral entgegensteht, scheint nicht zu kümmern.