

Eine Robotersteuer ist keine gute Idee

Die Robotersteuer wurde in letzter Zeit heftig diskutiert. Bevor man aber eine voreilige Entscheidung fällt, sollte man die wirtschaftlichen und sozialen Folgen einer solchen Steuer überdenken. *Simon Schnyder*

Abstract Die Arbeitswelt unterliegt einem tiefgreifenden Wandel. Die Automatisierung der Wirtschaft weckt die Angst vor Arbeitsplatzverlust und zunehmenden Ungleichheiten. Deshalb fordern einige eine Robotersteuer, damit sich die Gesellschaft an die Veränderungen anpassen kann. Doch daraus ergeben sich Probleme. Denn eine Robotersteuer ist eine Besteuerung von Produktivkapital und bremst Investitionen und Wachstum. Ausserdem müsste definiert werden, was besteuert wird – und das könnte zu Diskriminierungen beim Produktionsapparat führen. Die wirtschaftlichen Kosten dieser Verzerrungen würden teilweise auf die Arbeitnehmenden und die Konsumenten überwälzt. Die Robotisierung kann für die Schweiz aber auch eine Chance sein: Wenn gewisse Industriezweige dank Robotern wieder wettbewerbsfähig werden, käme es zu weniger Produktionsverlagerungen ins Ausland. Schliesslich soll aber auch unser Steuersystem attraktiv bleiben. Mit einer Robotersteuer wäre das nicht mehr der Fall.

Die Entwicklung von Robotern und künstlicher Intelligenz lässt erahnen, welch tiefgreifender Wandel dem Arbeitsmarkt in den nächsten Jahrzehnten bevorsteht. Bereits werden Szenarien wie das Verschwinden von Arbeitsplätzen oder die Zunahme der Einkommensungleichheit skizziert. Entsprechend sind neue wirtschaftspolitische Massnahmen gefragt. Einige Kreise fordern deshalb eine Robotersteuer für die mit künstlicher Intelligenz ausgestatteten Roboter der neuen Generation. Dies soll in erster Linie die Verbreitung dieser Roboter verlangsamen, sodass sich die Gesellschaft an die zu erwartenden Veränderungen anpassen kann. Da eine solche Steuer Robotertechnologien verteuert, soll menschliche Arbeit wettbewerbsfähig bleiben. Ausserdem will man damit Steuerausfälle ausgleichen, die durch das Verschwinden von Arbeitsplätzen entstehen.¹

Die Diskussion über die Form und das Ausmass der befürchteten Arbeitsmarktveränderung ist vielfältig und widersprüchlich.² Dieser Artikel soll weder zu dieser Debatte beitragen noch eine Zusammenfassung davon bieten. Stattdessen soll untersucht werden, ob sich eine Robotersteuer überhaupt eignet. Momentan

wird vor allem die Ausgestaltung und Anwendung einer solchen Steuer kontrovers diskutiert. Andere wichtige Fragen gehen dabei fast unter. Beispielsweise: Um was für eine Art von Steuer würde es sich handeln? Was wären die möglichen Auswirkungen? Und eignet sich eine Robotersteuer angesichts anderer, bereits bestehender Steuern überhaupt?

Besteuerung von Produktivkapital

Die Einführung einer Robotersteuer käme einer Besteuerung von Produktivkapital gleich. Aus wirtschaftlicher Sicht ist sie deshalb weniger sinnvoll als die Besteuerung von Einkommen oder Konsum. Denn sie verteuert Investitionen und mindert den Anreiz zu investieren. Die Bildung von Produktivkapital und das Wirtschaftswachstum würden dadurch gebremst. Doch das ist nicht das einzige Problem: Hinzu kommen die steuerlichen und die administrativen Kosten. Damit die wirtschaftliche Zusatzbelastung einer Steuer möglichst gering ist, muss die Steuer neutral sein und darf die Entscheidungen der Steuerpflichtigen nicht beeinflussen. Das bedeutet, dass Unternehmen nicht aufgrund einer Steuer entscheiden sollten, welche juristische Form sie wählen, in welche Projekte sie investieren und wie sie sich finanzieren. Andernfalls führt die Steuer zu Verzerrungen, da die Steuerpflichtigen ihre Situation zu optimieren versuchen. Die Verteilung der Ressourcen hängt dann nicht mehr nur von wirtschaftlichen Kriterien, sondern auch von Steueranreizen ab.

Aber zuallererst müsste definiert werden, was aus steuerlicher Sicht ein Roboter ist. Das heisst: Es müsste unterschieden werden, für welche Kategorien von Produktivkapital eine Steuer anfällt und für welche nicht. Unternehmen, die die gleichen Waren produzieren, würden dann aber aufgrund ihrer Produktionstechnologien

¹ Gates (2017), Abbot und Bogenschneider (2017) sowie Oberson (2017).

² Siehe Bundesrat (2017) für eine Zusammenfassung.

³ Guerreiro, Rebelo und Teles (2017).

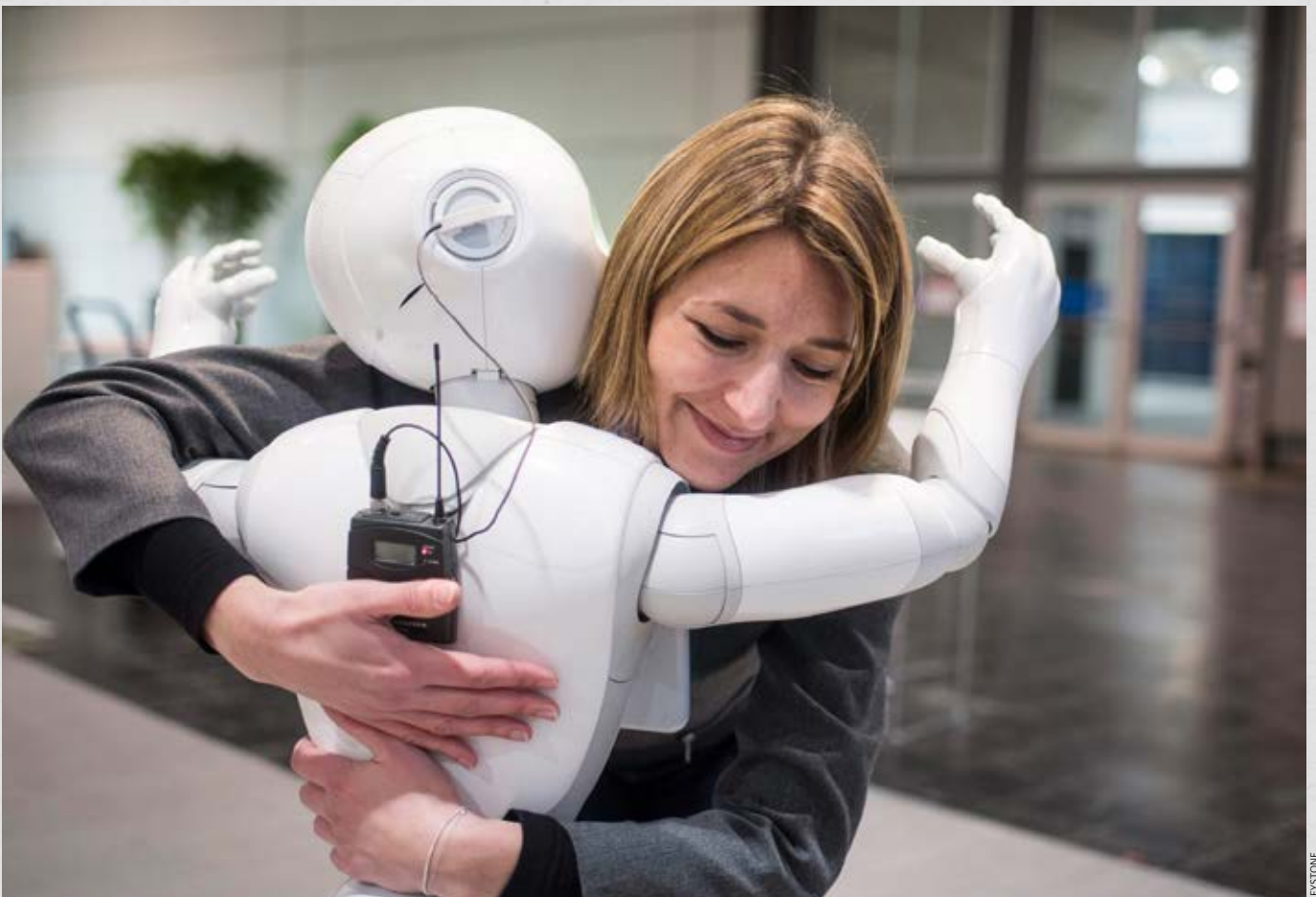
unterschiedlich besteuert. Das würde sie dazu bewegen, in die am geringsten besteuerten anstatt in die effektivsten Technologien zu investieren. Die Folge wäre ein Produktivitätsverlust, der sich negativ auf das Steuersubstrat auswirkt. Zu Steuerausfällen käme es auch, wenn sich die Unternehmen wegen der neuen Steuer zu stark eingeschränkt fühlten und deshalb lieber im Ausland investierten.

Zu Lasten der Arbeitnehmenden

Über Steuern lassen sich das Verhalten und die Entscheidungen von Unternehmen beeinflussen. Bei unternehmerischen Entscheidungen, deren externe Effekte für die Gesellschaft zu schwer wiegen, kann das sinnvoll sein. Mit einer Robotersteuer liesse sich womöglich die Einkommensungleichheit verringern, die durch den Einsatz von Robotern zunehmen könnte. Denn durch die Steuer entstehen Zusatzkosten für diese Technologie, welche die Wettbe-

werbsfähigkeit der Arbeitnehmenden steigern und deren Löhne stützen würden. Um die sozialen Vorteile einer solchen Politik zu beurteilen, müssen sie allerdings mit den entgangenen Effizienzgewinnen in Verhältnis gesetzt werden. Zudem müssen sie mit den Kosten und Vorteilen anderer fiskalischer Instrumente verglichen werden, mit denen das gleiche Resultat hätte erreicht werden können. Eine kürzlich in den USA durchgeführte Studie³ hat untersucht, ob eine Robotersteuer zur Verringerung der Einkommensungleichheit wirksam ist. Die Studie zeigt, dass der Nutzen gering wäre. Die Einbußen bei der Wirtschaftseffizienz wären dagegen massiv. Die aufgrund der Robotisierung entstehenden Ungleichheiten liessen sich kostengünstiger verringern: durch eine angepasste Einkommensbesteuerung oder durch direkte Zahlungen an gewisse Arbeitnehmende. Doch die Gesamtkosten einer Steuer zu analysieren, reicht nicht. Es muss auch untersucht werden, wer diese letztlich trägt.

Freund oder Feind?
Die Kommunikations-
chefin des Herstellers
Aldebaran umarmt
den Informations-
roboter Pepper.



KEYSTONE

Im Allgemeinen wird vor allem befürchtet, dass viele Arbeitsplätze verschwinden werden. Aber die Automatisierung scheint in erster Linie die Tätigkeiten an sich zu betreffen.⁴ Der Grossteil der Arbeitsplätze wird vermutlich nicht verschwinden, lediglich die Tätigkeiten werden sich verändern. Die Roboter spielen im Produktionsprozess somit vielmehr eine ergänzende Rolle. Beschränkt man ihre Zahl, würde dies auch das Wachstum der Arbeitsproduktivität bremsen. Da die Lohnentwicklung aber an die Arbeitsproduktivität gekoppelt ist,⁵ würde ein Teil der wirtschaftlichen Kosten der Robotersteuer somit zulasten der Arbeitnehmenden gehen. Geringere Produktivitätsgewinne führen ausserdem dazu, dass Preissenkungen, die den Konsumenten zugutekommen, langsamer erfolgen. Die Konsumenten müssten die Zeche für die Steuer also indirekt mitbezahlen.

Die Schweiz nicht benachteiligen

Die jüngsten Entwicklungen betreffen auch den internationalen Steuerwettbewerb. Dieser dürfte durch die Digitalisierung noch stärker werden. Eine attraktive Unternehmensbesteuerung ist für die Schweiz als kleine, offene Volkswirtschaft von grosser Bedeutung. Vor allem in den besonders mobilen Wirtschaftssektoren muss die effektive Gesamtsteuerlast deshalb niedrig gehalten werden.

Ausserdem dürfte die fortschreitende Robotisierung und Digitalisierung die globalen Wertschöpfungsketten beeinflussen. Die Schweiz ist in diese Wertschöpfungsketten gut integriert. Durch die neuen Technologien könnte die

internationale Fragmentierung der Produktion an Attraktivität einbüßen.⁶ Ein immer grösserer Teil der Zwischen- und Endprodukte würde dann im Inland produziert, sodass die Industrieprodukte aus entwickelten Volkswirtschaften wieder wettbewerbsfähiger würden und es zu weniger Produktionsverlagerungen ins Ausland käme. Diesen Aspekt gilt es aufmerksam zu prüfen, bevor die Einführung neuer Technologien gebremst wird.

Früher oder später wird es infolge des raschen technologischen Wandels zu strukturellen Veränderungen kommen. Das gilt sowohl für die Produktion an sich als auch für die Produktionstechniken und die weltweite Organisation. Dadurch sind bedeutende Produktivitätsgewinne möglich, aber es entstehen auch wirtschaftliche und soziale Übergangskosten. Deshalb braucht es wirksame und konkurrenzfähige fiskalische Instrumente, sodass die Schweiz von den neuen Möglichkeiten profitieren kann und die Dynamik unseres Wirtschaftsstandortes sowie der Wohlstand des Landes bewahrt werden.



Simon Schnyder

Dr. rer. pol., Ökonom, Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

⁴ OECD (2016).

⁵ Meager und Speckesser (2011).

⁶ De Backer und Flaig (2017).

Literatur

Abbot, R. und B. Bogenschneider (2017). Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation?, in: Harvard Law & Policy Review.

Guerreiro, J., S. Rebelo und P. Teles (2017). Should Robots Be Taxed? NBER Working Papers No. 23806, National Bureau of Economic Research.

Bundesrat (2017). Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017, Bern, 8. November.

De Backer, K. und D. Flaig (2017). The Future of Global Value Chains: Business as Usual or 'a New Normal'? Direktorat für Wissenschaft, Technologie und Innovation, Dokument Nr. 41, OECD-Publikationen, Paris.

Gates, Bill (2017). The Robot That Takes Your Job Should Pay Taxes, in: Quartz-Magazin, 17. Februar.

Meager N. und S. Speckesser (2011). Wages, Productivity and Employment: A Review of Theory and International Data, European Employment Observatory, Thematic Expert Ad-hoc Paper.

Oberson, Xavier (2017). Taxing Robots? From the Emergence of an Electronic Ability to Pay to a Tax on Robots or the Use of Robots, in: World Tax Journal, No. 2, Mai.

OECD (2016). Automation and Independent Work in a Digital Economy, Policy Brief on the Future of Work, OECD-Publikationen, Paris.