

Johannes Becker\* und Joachim Englisch\*\*

## Trumps Steuerpläne

In ihrer Analyse der Steuerpläne von Donald Trump kommen Johannes Becker und Joachim Englisch zu folgenden Ergebnissen:

- 1) Die Steuerpläne des amerikanischen Präsidenten Donald Trump sehen drastische Steuersatzsenkungen in der Einkommen- und Unternehmensteuer vor sowie u.a. die Abschaffung der Erbschaftsteuer.
- 2) Die Reform führt zu einer spürbaren Entlastung aller Steuerzahler, vor allem bei eigentümergeführten Unternehmen und Erben. Die Wachstumseffekte der Reform werden, gemessen an den eingesetzten Mitteln, voraussichtlich eher schwach ausfallen. Das erklärte Ziel der Vereinfachung des Steuerrechts wird verfehlt.
- 3) Ob die Reformpläne in ihrer jetzigen Form umsetzbar sind, ist zu bezweifeln. Insbesondere der erwartbar starke Rückgang des Steueraufkommens macht die Zustimmung im US-Senat unsicher.
- 4) Bislang nicht in den Plänen erhalten ist die von den US-Republikanern favorisierte Umstellung des Unternehmensteuersystems auf das Bestimmungslandprinzip. Eine partielle bzw. graduelle Einführung dieses Systems ist aber vorstellbar und wird voraussichtlich auch Teil eines ersten Gesetzentwurfs sein.
- 5) Die starken Steuersatzsenkungen lassen eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs befürchten. Ob sich die im internationalen Vergleich hohe Unternehmensteuerbelastung in Deutschland unter diesen Umständen halten lässt, ist zu hinterfragen.

»Phenomenal« werde seine Steuerreform, versprach US-Präsident Donald Trump kurz nach der Inaugurationsfeier und kündigte an, innerhalb der nächsten zwei, drei Wochen das Steuersystem vollständig zu überarbeiten. Immerhin dauerte es bis Ende April, bis sein Finanzminister Steven Mnuchin vor die Presse treten konnte, um die Grundzüge der geplanten Änderungen zu umreißen. Und auch Mnuchin hatte keine Scheu vor Superlativen: »*This is going to be the biggest tax cut and largest tax reform in the history of our country.*«

### DIE ANGEKÜNDIGTE REFORM

Tatsächlich sind die Pläne sehr ehrgeizig. In der Einkommensbesteuerung sollen die Steuersätze in allen Einkommensklassen gesenkt werden, die Anzahl der Einkommensgruppen (*tax brackets*) soll sich von sieben auf drei verringern, der persönliche Freibetrag soll sich verdoppeln. Besonders bedacht werden die Haushalte

mit hohem Einkommen und Vermögen: Die Erbschaftsteuer soll ersatzlos gestrichen werden, ebenso die *ObamaCare*-Steuer (die einen Beitrag der Bezieher hoher Einkommen zur Finanzierung der Krankenversicherung erhebt) und die *Alternative Minimum Tax*.

Der Steuersatz auf Unternehmensgewinne soll mehr als halbiert werden, von jetzt 35 auf 15%. Dies würde auch für die sogenannten *Pass-throughs* gelten, d.h. bestimmte eigentümergeführte Unternehmen (im Wesentlichen transparent besteuerte Personengesellschaften und kleine Kapitalgesellschaften sowie Einzelunternehmen). Das Steuersystem soll von der Welteinkommens- auf die Territorialbesteuerung umgestellt werden. Bislang müssen US-Unternehmen ihr Einkommen in den USA versteuern, unabhängig davon, wo es erzielt wurde. Das in Europa vorherrschende Territorialprinzip sieht hingegen nur eine Besteuerung der Unternehmensgewinne vor, die nach den traditionellen Grundsätzen des internationalen Steuerrechts als innerhalb der eigenen Staatsgrenzen erwirtschaftet gelten. Die Reformpläne sehen zudem vor, bislang unbesteuertes Einkommen im Ausland durch eine einmalige und abgeltende Pauschalsteuer – vermutlich zu

\* Prof. Dr. Johannes Becker ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft an der Universität Münster und ifo-Forschungsprofessor.

\*\* Prof. Dr. Joachim Englisch ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Steuerrecht an der Universität Münster.

einem geringen Steuersatz – belastet werden. Zukünftig muss dann im Ausland erzielt Einkommen nicht mehr in den USA versteuert werden.

Zur Gegenfinanzierung dieser teils erheblichen Steuersenkungen werden lediglich vage Andeutungen gemacht, u.a. dass Steuerschlupflöcher für Reiche und nicht weiter erläuterte *special interests* geschlossen würden.

## DIE FOLGEN

In den Ankündigungen werden vier Ziele genannt, die mit der Reform erreicht werden sollen: Wachstum, Vereinfachung des Steuersystems, Entlastung von Familien (besonders jener mit mittlerem Einkommen) und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der USA im internationalen Kontext.

Wachstum lässt sich durch eine Steuerreform, wie sie nun angekündigt ist, über drei Kanäle erreichen: über einen keynesianischen Nachfrageimpuls, über die Verbesserung der Leistungsanreize von Individuen und über stärkere Investitionsanreize. Ersteres ist kaum zu erwarten, weil die amerikanische Zentralbank jeden fiskalischen Impuls vermutlich über Zinserhöhungen konterkarieren würde. Die Frage, ob steuerliche Leistungsanreize für wohlhabende Individuen Wachstum erzeugen, ist vielfach untersucht und empirisch widerlegt worden. Wenn überhaupt bräuchte es finanzielle Anreize für diejenigen, die sich im Verlauf der Finanzkrise in die Erwerbslosigkeit (häufig in die attestierte Arbeitsunfähigkeit) verabschiedet haben. Doch hier bietet die Reform kaum Ansätze: Die Verdoppelung des Freibetrags nutzt natürlich nur denjenigen, die auf ihr heutiges Einkommen auch Steuern zahlen. Die Investitionsanreize verbessern sich tatsächlich deutlich. Ob dies allerdings angesichts der Vollauslastung der amerikanischen Wirtschaft zu schnellen Erfolgen bei der Steigerung der Wachstumsrate führen kann, bleibt abzuwarten.

Auch das zweite Ziel der Steuerreform, nämlich die Vereinfachung des Steuerrechts, wird voraussichtlich verfehlt. Zwar sollen die Anzahl der Einkommensintervalle (*income brackets*) verringert werden und einige Abzugsmöglichkeiten wegfallen, doch Details fehlen bislang. Zudem sollen wesentliche Abzugsmöglichkeiten (für Hypothekenzinsen, Spenden etc.) bestehen bleiben. Das Unternehmensteuerrecht jedenfalls dürfte im Gegenteil sogar erheblich komplizierter werden. Denn die Niedrigsteuerbelastung von unternehmerisch tätigen *Pass-throughs* droht eine Sogwirkung auf jegliche Art von selbständiger Erwerbstätigkeit zu entfalten. Soll es nicht zu einer Welle missbräuchlicher Unternehmensneugründungen kommen, müssen Vorkehrungen zur Begrenzung des Niedrigsteuerregimes auf genuine Unternehmensgewinne (*business income*) unter Ausschluss von im Wesentlichen durch den persönlichen Arbeitseinsatz geprägten Einkünften (*personal services income*) getroffen werden. Erfahrungen mit entsprechenden Regelungen wie beispielsweise in

Australien zeigen, dass solche Anti-Missbrauchsnormen komplex und gestaltungsanfällig sind.

Die Entlastung von Familien, insbesondere aus der Mittelschicht, wird durch die starken Absenkungen der Steuersätze erreicht. Allerdings ist zu diesem Zeitpunkt unklar, insbesondere aufgrund der offenen Debatte um die Zukunft der Krankenversicherung, ob eine Nettoentlastung übrig bleibt, wenn alle Reformen der Trump-Administration summiert werden. Hingegen ist relativ klar prognostizierbar, dass Gutverdiener und Haushalte mit großen Vermögen enorme Steuernachlässe verzeichnen können. Insbesondere die Eigentümer sogenannter *Pass-throughs*, die überproportional den oberen Einkommens- und Vermögensschichten angehören, werden von der Absenkung der Unternehmensteuerbelastung auf 15% (zzgl. Bundesstaatensteuer) profitieren. Da bei ihnen anders als bei körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen auch keine Nachbelastung ausgeschütteter bzw. entnommener Gewinne stattfindet, würden sie in erheblichem Maße gegenüber den Beziehern sonstiger Einkünfte privilegiert.

Das vierte Ziel der Steuerreform, die Verbesserung der steuerlichen Standortattraktivität der USA, wird voll erreicht – mit allen dramatischen Konsequenzen für den Rest der Welt. Mit einer Steuersatzsenkung von jetzt 35 auf dann 15% würden die USA nicht länger den höchsten Steuersatz unter den entwickelten Staaten weltweit anbieten, sondern sie würden sich (unter der Annahme unveränderter bundesstaatlicher Steuern) im unteren Mittelfeld etablieren. Diejenigen Unternehmen, die zurzeit die Produktion in Europa aus Kostengründen oder steuerlichen Motiven vorziehen, könnten eine Verlagerung ihrer Aktivitäten über den Atlantik ins Auge fassen. Bundesstaaten, die keine oder kaum zusätzliche regionale Unternehmensteuern erheben, würden zudem als IP-Holdingstandorte hoch attraktiv und könnten auch in erheblichem Maße zu Verrechnungspreisgestaltungen, der Gründung von Zwischengesellschaften usw. Anlass geben, um Gewinne dorthin zu verlagern. Hinzu kommt, dass Trump die US-Unternehmensbesteuerung auf ein territoriales Steuersystem nach internationalem Standard umstellen möchte. Damit hätten US-Multinationals keinen Anreiz mehr, ihre Überseeerträge im Ausland zu parken, um der bei Repatriierung fälligen US-Steuer auszuweichen. Aus diesen Motiven haben US-Unternehmen in der Vergangenheit zum Teil riesige Vermögen im Ausland angehäuft, die nun – nach der angekündigt kleinen Einmalbesteuerung – zurücküberwiesen werden könnten. Da es sich um mehr als anderthalb Billionen US-Dollars handelt, könnten die Auswirkungen enorm sein, sowohl was das Kapitalangebot in Europa und andernorts außerhalb der USA angeht als auch für die Wechselkurse. Außerdem könnten einige Unternehmen, die vormals US-basiert waren, ihre Konzernzentrale zurück in die USA verlegen. Es werden auch all jene Steuervermeidungsmodelle hinfällig, mit denen bislang Einkommen ohne zusätzliche Besteuerung repatriert werden

konnten. Gerade für diejenigen europäischen Staaten, die bislang als Standort legaler Vermeidungsvehikel dienten, wie beispielsweise Irland, könnte die Reform erhebliche Konsequenzen haben.

### IST DIE REFORM UMSETZBAR?

Da nach den Trumpschen Steuerplänen in allen Einkommensklassen sowie bei den Unternehmen Steuersätze gekürzt werden sollen, gibt es auf den ersten Blick nur Gewinner – was freilich die verschiedenen Lobbygruppen nicht davon abhalten wird, ihren Anteil des Kuchens vergrößern zu wollen. Dieser scheinbare Vorzug der Reform ist auch gleichzeitig ihr größtes Problem: Die geplanten Änderungen würden ein riesiges Loch in den amerikanischen Haushalt reißen. Das *Committee for a Responsible Federal Budget* schätzt, dass die Reform über zehn Jahre die kaum vorstellbare Summe von 5 500 Mrd. US-Dollar kostet. Zwar soll das Stopfen von Schlupflöchern hier entgegenwirken und höheres Wachstum das steuerpflichtige Einkommen erhöhen, aber selbst Finanzminister Mnuchin scheint nicht mit Aufkommensneutralität zu rechnen. Dies gefährdet nicht nur die anderen Ziele der Trump-Administration wie den Schuldenabbau und den Bau der Mauer auf der Grenze zu Mexiko. Die mangelnde Aufkommensneutralität wird auch unpopuläre Kürzungen staatlicher Transfers und Dienstleistungen erfordern. Zudem ist eine Reform, die nicht aufkommensneutral ist, aufgrund einer besonderen Gesetzgebungsregel automatisch auf zehn Jahre befristet – oder auf einen überparteilichen Konsens angewiesen, der in der jetzigen Situation aber illusorisch ist. Doch dies scheint die Trump-Regierung zurzeit nicht zu schrecken. Mnuchin hat dieses Problem mit den Worten kommentiert: »If we have them [tax reforms] for 10 years that is better than nothing.«

Für den Sommer sind detailliertere Pläne angekündigt. Dann beginnt der langwierige Gesetzgebungsprozess, in dessen Verlauf sicherlich einige Änderungen zu erwarten sind. Die Aufkommensverluste werden den Budget-Hardlinern (*Fiscal Hawks*) in Washington ein Dorn im Auge sein. Auch geben die Reformpläne eine nur einseitige Antwort auf Amerikas drängende Probleme. Zwar sinken die für Investitionen so wichtigen Kapitalkosten, doch ob damit die fortschreitende Deindustrialisierung aufgehalten werden kann, ist zumindest fraglich. Auch die in den Plänen der US-Republikaner ursprünglich vorgesehene steuerliche Finanzierungsneutralität, die die unselige steuerliche Bevorzugung von Fremdkapital abgeschafft hätte, ist nicht mehr im Programm. Der bereits erwähnte Rückgang in der Erwerbsbeteiligung, die Abstiegsängste der weißen Mittelschicht (Trumps Kernwählerschaft), die stagnierenden Einkommen der großen Mehrheit der Amerikaner, die steigende Ungleichheit usw. – all diese Probleme geht die Reform nicht an. Vor allem bei der Ungleichverteilung der Nettoeinkommen ist sogar ein deutlicher Rückschritt zu erwarten.

Aus politischer Sicht könnte im Gesetzgebungsverfahren ein Problem darstellen, dass die geplanten Steuerrechtsänderungen vor allem einer Klientel zugutekämen, die erstaunliche Ähnlichkeit mit der Familie des US-Präsidenten hat. Insbesondere die Abschaffung der Erbschaftsteuer sowie die Senkung der Besteuerung von *Pass-throughs* könnten für die Trumps einen Hunderte Millionen US-Dollar schweren Vorteil implizieren.

### GRADUELLE UMSTELLUNG AUF BESTEUERUNG NACH DEM BESTIMMUNGSLANDPRINZIP?

Im Vorfeld der Ankündigungen Mnuchins hatte es Spekulationen darüber gegeben, ob die von den Republikanern im Repräsentantenhaus favorisierte Umstellung des amerikanischen Unternehmensteuersystems auf ein sogenanntes *Destination-Based Corporate Cash-Flow Tax System* mit Grenzsteuerausgleich (»DBCFT with border tax adjustment«) Teil der Trumpschen Steuerpläne sein würde. Nach dem es unter anderem aus importabhängigen Sektoren starken Widerstand gegen solche Pläne gegeben hatte, ist das Konzept vorerst nicht Teil des Plans.

Auch in Europa hatten die Pläne Sorgen ausgelöst, der transatlantische Handel könnte verzerrt werden. Der Grund ist, dass der Grenzsteuerausgleich implizieren würde, dass Exporterlöse von der Steuer ausgenommen und Importe steuerlich auf Bruttobasis belastet würden. Dadurch würde ein solches System nur das Einkommen aus dem Verkauf derjenigen Güter besteuern, die in den USA konsumiert werden – die Besteuerung würde also nicht mehr dem Quellenland-, sondern dem Bestimmungslandprinzip folgen. Damit würde eine DBCFT mit Grenzsteuerausgleich das klassische System der Unternehmensbesteuerung in den USA abschaffen und – im wirtschaftlichen Ergebnis – durch eine spezielle, international unübliche Variante einer Mehrwertsteuer unter zusätzlicher Entlastung des Faktors Arbeit ersetzen. Die daraus zunächst resultierenden protektionistischen Effekte würden nach einer mehr oder minder langen Übergangsphase durch gegenläufige Preis- oder Wechselkurseffekte tendenziell neutralisiert. Die in der Zwischenzeit zu erwartenden Wettbewerbsverzerrungen hätten allerdings absehbar gravierende Auswirkungen für europäische Multinationals und Exporteure, insbes. am exportorientierten Standort Deutschland. Sie würden entweder vorübergehend Marktanteile verlieren oder müssten ihre Produktion bzw. Patente und ähnliches IP in die USA verlegen.

Da die DBCFT für Trump aber offenbar keine Priorität hat und zahlreiche republikanische Senatoren ihr skeptisch gegenüberstehen, hat sie es nicht auf die Agenda für eine Steuerreform geschafft. Führende Republikaner wollen sie aber nach wie vor in »modifizierter Form« in einen Gesetzentwurf einfließen lassen, und auch Mnuchin hat zumindest anfänglich Gesprächsbereitschaft diesbezüglich signalisiert. Es mehren sich

allerdings die Anzeichen, dass die politischen Widerstände gegen eine solche Reform zu groß sein könnten.

Dabei hätte der steuerliche Grenzausgleich angesichts des riesigen US-Handelsbilanzdefizits den Vorteil, zumindest kurz- bis mittelfristig erheblich zur Gegenfinanzierung der Steuerreform beizutragen. Daran wiederum besteht unter den Republikanern auch deshalb ein hohes Interesse, weil so die vorerwähnte Befristung der Steuerreform vermieden werden könnte. Eine denkbare Variante und ein möglicher Kompromiss wäre etwa die nur sukzessive und nur teilweise Umstellung vom klassischen Quellensteuerprinzip auf ein Bestimmungslandprinzip mit Grenzausgleich, wenn bspw. zunächst nur 10% der Importe belastet würden und nur 10% der Exporte steuerfrei blieben, wobei dieser Prozentsatz dann jährlich erhöht würde.

### IMPLIKATIONEN FÜR DEUTSCHLAND UND EUROPA

Deutschland und Europa sind auf verschiedene Weisen von den amerikanischen Steuerplänen betroffen. Europäische Unternehmen mit Niederlassungen in den USA werden direkt von den Steuersatzsenkungen profitieren. Der Standort USA wird dadurch erheblich attraktiver für die Produktion gerade von Produkten, die für den amerikanischen Markt bestimmt sind.

Für die europäischen Staaten, insbesondere für Hochsteuerländer wie Deutschland, könnte dies ein Problem sein und in mittlerer Frist zu einer Verkleinerung der steuerlichen Bemessungsgrundlage führen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich jedenfalls schon jetzt auf die Verwandlung der USA in einen Niedrigsteuerstandort und die Möglichkeit eines »kleinen« steuerlichen Grenzausgleichs einstellen, zumal mit Großbritannien ein weiterer, in unmittelbarer Nachbarschaft gelegener Staat den internationalen Steuerwettbewerb ebenfalls noch deutlich anheizen könnte. Jedenfalls mittelfristig dürfte sich dann das deutsche Unternehmensteuerniveau nicht halten lassen. Eine breite Absenkung sollte vorzugsweise durch eine daran angepasste Nachbelastung der heimischen Anteilseigner und eine neutralere Ausgestaltung des Mehrwertsteuersystems gegenfinanziert werden. Im Vorfeld einer solchen Fundamentalreform sollte der Gesetzgeber ggf. mit punktuellen Maßnahmen dort ansetzen, wo die Sogwirkung der US-Reform auf Gewinne, IP und Investitionen am gravierendsten und die temporären Verzerrungen aufgrund eines etwaigen steuerlichen Grenzausgleichs am problematischsten wären. Dazu könnte die Einführung einer Patentbox zählen, um der Abwanderung von IP entgegenzuwirken, sowie einer steuerlichen Forschungsförderung und Cash-flow-Besteuerung, um Investitionsanreize zu setzen. Kommt der Grenzausgleich wider Erwarten doch, wäre zudem zu erwägen, der Belastung von Ausfuhren in die USA durch einen Abzug eines damit korrespondierenden Betrags von der inländischen Bemessungsgrundlage zumindest teilweise Rechnung zu tragen. Dane-

ben wird auch über die Verschärfung der bisherigen Abwehrgesetzgebung nachzudenken sein, wie beispielsweise eine Ausweitung der Lizenzschränke auf jegliche Niedrigsteuerbelastung in Drittstaaten. Hier bedarf es aber stets sorgfältiger Abwägung der damit einhergehenden Standortnachteile für nicht steuergetriebene Investitionen.