

Johannes Becker, Joachim Englisch

Die radikalen Steuerpläne der US-Republikaner und die Folgen für die EU

Die neue US-Regierung plant eine radikale Unternehmensteuerreform. Sie zielt auf eine cashflow-basierte Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip, wie es in Europa für die Mehrwertsteuer gilt. Die Autoren sind der Auffassung, dass die unilaterale Einführung einer solchen Steuer die Handelspartner der USA, vor allem die EU, vor große Herausforderungen stellt. Der vorliegende Beitrag erläutert Idee und Konzept der amerikanischen Steuerpläne und zeigt auf, welche Effekte für Unternehmen und Steueraufkommen in Europa zu erwarten sind und wie die EU-Mitgliedstaaten darauf reagieren könnten.

Die republikanische Mehrheit im US-Repräsentantenhaus strebt die größte US-amerikanische Unternehmensteuerreform seit über 30 Jahren an. Das Reformkonzept hat einen ziemlich sperrigen Namen, ist modelltheoretisch brillant und hat bei unilateraler Implementierung durch die USA das Potenzial, einen schweren Handelskrieg auszulösen. Die Rede ist von der „Destination-Based Corporate Cashflow Tax“ (DBCFT), die maßgeblich auf Vorarbeiten der Ökonomen Alan Auerbach (Berkeley) und Michael Devereux (Oxford) zurückgeht.¹ Bei international koordinierter Implementierung würde diese cashflow-basierte Bestimmungsland-Unternehmensteuer nahezu alle drängenden Probleme lösen, die heute die Diskussion um die Unternehmensbesteuerung prägen. Steuerinduzierte Standortverlegung und Gewinnverschiebung, verzerrte Anreize zur Aufnahme von Fremdkapital – all dies würde nach einer ersten Übergangsphase der Vergangenheit angehören, wenn die DBCFT global abgestimmt eingeführt würde. Doch die Pläne der US-amerikanischen Kongressmehrheit zielen nicht auf eine multilaterale, sondern eine unilaterale Einführung des neuen Steuersystems. Dies hat eine Reihe von teilweise schwerwiegenden Konsequenzen für die Handelspartner der USA, nicht zuletzt für die EU.

Anders als zuletzt oft behauptet,² würden die europäischen Handelspartner aber nicht durchgehend verlieren. Die Umstellung vom jetzt gültigen Steuersystem auf eine DBCFT würde die durch Niederlassungen in den USA vertretenen europäischen Investoren zulasten US-amerikanischer Kapitaleigner entlasten und ihren Unternehmungen gegenüber US-Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil (im Vergleich zur aktuellen Situation) verschaffen. Hingegen würden europäische Exporteure höhere Steuern in Europa entrichten müssen, was sie im Wettbewerb auf dem US-Markt benachteiligen, den europäischen Staaten jedoch höhere Einnahmen bescheren würde. Schließlich droht eine substantielle Intensivierung des Steuerwettbewerbs aufgrund verstärkter Anreize für Verrechnungspreismanipulation und Produktionsverlagerung aus der EU in die USA.

Wie funktioniert die DBCFT?

Das zurzeit weltweit dominierende Prinzip in der nationalen Unternehmensbesteuerung ist das Quellenstaatsprinzip. Besteuert werden Unternehmensgewinne dort, wo sie nach herkömmlichem Verständnis „entstehen“, d.h. wo die

2 Vgl. beispielsweise S. Dullien: Trump gefährdet den Welthandel, in: Süddeutsche Zeitung, 16.1.2017.

1 A. J. Auerbach, M. P. Devereux, M. Keen, J. Vella: Destination-Based Cash Flow Taxation, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 17/01, 2017; A. J. Auerbach, M. P. Devereux: Consumption and Cash-Flow Taxes in an International Setting, NBER Working Papers 19579, 2013. Die Idee für ein DBCFT-System geht ursprünglich auf Avi-Yonah zurück und wurde von Bond und Devereux ausformuliert: R. Avi-Yonah: Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Crisis of the Welfare State, in: Harvard Law Review, 113. Jg. (2000), S. 1573-1676; S. R. Bond, M. P. Devereux: Cash Flow Taxes in an Open Economy, CEPR Discussion Paper 3401, 2002. Der Mirrlees-Report nimmt diese Idee auf: A. J. Auerbach, M. P. Devereux, H. Simpson: Taxing Corporate Income, in: J. Mirrlees et al. (Hrsg.): Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford 2010, S. 837-893.

Prof. Dr. Johannes Becker ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft I der Universität Münster.

Prof. Dr. Joachim Englisch ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Steuerrecht an der Universität Münster.

Produktion bzw. Wertschöpfung stattfindet. In Unternehmen mit mehreren Produktionsstandorten impliziert dies, dass die Wertschöpfung anhand von Verrechnungspreisen auf die einzelnen Standorte aufgeteilt wird.

Das DBCFT-System sieht vor, stattdessen das aus der Mehrwertsteuer bekannte Bestimmungslandprinzip ins Zentrum der Unternehmensbesteuerung zu rücken. Die Idee dabei ist, dass die internationale Mobilität von Kunden bzw. Konsumenten relativ gering ist und zudem von den steuerpflichtigen Unternehmen kaum beeinflusst werden kann. Dadurch wird Steuergestaltung durch Verrechnungspreise oder Standortentscheidungen obsolet, und es sind kaum Ausweichreaktionen zu erwarten. Der Vorschlag der US-Republikaner sieht zu diesem Zweck einen steuerlichen Grenzausgleich vor: Exporterlöse sind von der Bemessungsgrundlage ausgenommen, während Importe in voller Höhe, d.h. brutto, besteuert werden.³ Kosten der Produktion, des Vertriebs usw. hingegen können (nur) dort steuerlich geltend gemacht werden, wo sie anfallen. Dieser sogenannte steuerliche Grenzausgleich (Border Tax Adjustment) ist im Rahmen der Mehrwertsteuer schon lange erprobt. Im Unterschied zu letzterer sind allerdings nicht nur von anderen Unternehmern empfangene Vorleistungen, sondern auch Arbeitskosten von der Bemessungsgrundlage abziehbar. Ein reines Exportunternehmen hätte in seinem Niederlassungsstaat damit zwangsläufig eine negative Bemessungsgrundlage, da seine Einnahmen im Inland von der Besteuerung ausgenommen sind, sämtliche Kosten aber vollständig angerechnet werden können. Die Erlöse unterliegen stattdessen ungeschmälert der Steuer in dem Land, in dem die Käufer der Produkte ansässig sind.

Darüber hinaus unterscheidet sich die DBCFT von den heute gültigen Steuersystemen auch noch in einem weiteren zentralen Aspekt: der Cashflow-Besteuerung. Diese stellt die Normalverzinsung des Kapitals frei und verzichtet auf eine steuerliche Diskriminierung zwischen Fremd- und Eigenkapital. Die im Vergleich zu heute teilweise erheblich schmalere Bemessungsgrundlage lässt bei unveränderten Steuersätzen ein vermindertes Aufkommen erwarten. Darüber hinaus unterscheiden sich die kurz- bis mittelfristigen Aufkommenswirkungen für einzelne Länder darin, ob es sich um einen Nettoexporteur oder Nettoimporteur handelt. Die Bemessungsgrundlage besteht bei einer DBCFT mit Grenzausgleich im Wert der um die Produktionskosten bereinigten einheimischen Produktion, hinzugerechnet wird die Differenz aus Importen und

Exporten. Da über längere Zeiträume die Handelsbilanz ausgeglichen sein muss,⁴ sind in der langen Frist die Aufkommenseffekte ausschließlich dem Cashflow-Element der Besteuerung zuzurechnen – was freilich temporäre Abweichungen nicht ausschließt.

Die zu erwartenden Effekte einer international einheitlich implementierten DBCFT und namentlich des steuerlichen Grenzausgleichs auf Gewinne und Produktionsanreize der Unternehmen sind komplex. Bei identischen Steuersätzen ändert sich zunächst nicht viel, die Effektivbesteuerung bei Exportunternehmen ist die gleiche wie bei rein inländischen Unternehmen. Wenn sich die Steuersätze hingegen unterscheiden, kann es zu einer effektiven Subvention (Auslandssteuersatz kleiner als Inlandssteuersatz) oder zu einer effektiven Mehrbelastung von Exporten (vice versa) kommen. Die Verkaufserlöse werden dann zu geringeren (oder höheren) Sätzen versteuert als die damit korrespondierenden Kosten abgesetzt werden können.

Der potenzielle Mehrbelastungs- bzw. Subventionseffekt wird in Teilen des noch jungen Schrifttums als konzeptionelles Problem der DBCFT kritisiert.⁵ Dass diese Kritik unbegründet ist, kann wie folgt verdeutlicht werden. Die DBCFT lässt sich gedanklich in zwei Komponenten zerlegen: ein „Mehrwertsteuer“-Element klassischen Zuschnitts und einen zusätzlichen Abzug der Arbeitskosten der einheimischen Produktion.⁶ Wie bei der Mehrwertsteuer werden Exporte von jeglicher (auch auf den Vorstufen angefallener) Steuer freigestellt und Importe besteuert; Importe unterliegen insoweit derselben Steuerbelastung wie die einheimischen Produkte, Exporte werden so besteuert wie die Konkurrenzprodukte im Ausland – der Handel bleibt unverzerrt.⁷ Die darüber hinaus gewährte Absetzbarkeit der lokalen Arbeitskosten der gehandelten Waren oder Dienstleistungen hat die Wirkung einer Subvention. Diese Subvention wird allerdings allen Unternehmen gewährt, die im Inland produzieren, und ist damit ebenfalls

3 Einen Überblick über Alternativen zum Grenzausgleich gibt es bei M. P. Devereux, R. de la Feria: Designing and Implementing a Destination-Based Corporate Tax, Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper 14/07, 2014, S. 10.

4 Ein Handelsbilanzüberschuss ist gleichbedeutend mit einem Kredit ans Ausland, der irgendwann in Form eines Handelsbilanzdefizits zurückgezahlt wird.

5 Vgl. z.B. W. Cui: Destination-Based Taxation in the House, Republican Blueprint, 152 Tax Notes, S. 1419-1427 (5.9.2016); ders.: Destination-Based Cash-Flow Taxation: A Critical Appraisal, in: University of Toronto Law Journal, 67. Jg. (2017), H. 2.

6 Vgl. auch A. J. Auerbach, D. Holtz-Eakin: The Role of Border Adjustments in International Taxation, in: American Action Forum, S. 6 und 14.

7 Vgl. dazu auch B. Lockwood: Tax Competition and Tax Co-ordination under Destination and Origin Principles: A Synthesis, in: Journal of Public Economics, 81. Jg. (2001), S. 279-319; ironischerweise erkennt der Entwurf der Kongress-Republikaner dieses Argument nicht an. Über die Mehrwertsteuer wird dort – fälschlich – behauptet: „This amounts to a self-imposed unilateral penalty on U.S. exports and a self-imposed unilateral subsidy for U.S. imports.“ GOP: A Better Way – Our Vision for a Confident America, 2016, S. 28.

handelsneutral. Denn eine Lohnsubvention führt zu einem proportionalen Anstieg der Arbeitsnachfrage aller Unternehmen, die sich – insbesondere bei Vollbeschäftigung – einem (relativ) starren lokalen Arbeitsangebot gegenüber sehen. Die Folge ist ein Lohnanstieg, so dass die (Netto-) Produktionskosten trotz Subvention im Ergebnis konstant bleiben. Da die Subvention aus heimischem Steueraufkommen finanziert wird, führen die Lohnerhöhungen nicht zu einem Nettoanstieg der einheimischen Einkommen. Die Subvention ist also für den internationalen Handel vollkommen neutral – allenfalls innerstaatlich können sich Umverteilungswirkungen durch das Steuersystem ergeben. Weil die effektiven (Arbeits-)Kosten somit unabhängig von etwaigen Subventionseffekten der DBCFT am Produktionsstandort sind und die Standortwahl auch keinen Einfluss auf die Zuweisung von Besteuerungsrechten hinsichtlich der Veräußerungserlöse hat, gibt es unter einer international koordinierten DBCFT keinen Anreiz, aus steuerlichen Gründen den Standort zu wechseln. Allgemeine Preis- bzw. Wechselkurseffekte sorgen außerdem dafür, dass auslandsansässige Unternehmen und Investoren effektiv von der Steuer auf Importe verschont bleiben. Dies lässt sich an einem Beispiel illustrieren (vgl. Kasten 1).

Probleme einer Einführung der DBCFT

Es lässt sich natürlich hinterfragen, ob Preise bzw. Wechselkurse hinreichend flexibel sind, um die gewünschte Wirkung des DBCFT-Systems sicherzustellen. Davon kann man zwar in mittlerer bis langer Frist ausgehen, in kurzer Frist können sich jedoch erhebliche Verwerfungen einstellen.⁸ Daher ist beispielsweise die vom US-amerikanischen Einzelhandel (Walmart etc.) geäußerte Sorge vor einer effektiven Verteuerung ihrer (zu einem großen Teil importierten) Eingangsleistungen kurzfristig nicht vollständig von der Hand zu weisen.⁹

Berechtigt sind auch Zweifel, ob eine umfassende und korrekte Einführung in einem System mit pluralen politischen Interessen möglich ist. In der Tat weisen etwa die Pläne der US-Republikaner schon jetzt wichtige Abweichungen vom Auerbach-Devereux-Konzept auf. So soll es für steuerliche Verluste keine Erstattung geben, son-

Kasten 1

Beispiel zur Wirkung der DBCFT

Angenommen sei, die EU verkaufe nur ein einziges Gut in die USA, das einen Preis von 100 US-\$ und Arbeitskosten von 50 Euro hat. Auch die USA verkaufen nur ein einziges Gut in die EU mit einem Preis von 100 Euro und Arbeitskosten von 50 US-\$; sonstige Produktionskosten fallen nicht an. Der Euro-Dollar-Kurs liege bei genau 1:1 (Parität). Ausgehend von einer Situation ohne Steuern in beiden Wirtschaftsräumen, werde nun in den USA eine DBCFT mit einem Steuersatz von 20% eingeführt. Bei gleichbleibenden Preisen Erlösen die EU-Exporteure also netto nur noch 80 US-\$, während die US-Exporteure nun eine steuerliche Entlastung in Höhe von 10 US-\$ (20% von 50 US-\$) erfahren, d.h. zunächst effektive Produktionskosten von nurmehr 40 US-\$ haben. Bleibt es dabei, tritt tatsächlich das ein, was einige Kommentatoren kritisieren: die EU-Exporteure werden besteuert, die US-Exporteure subventioniert; letztere haben nun höhere Gewinne oder können ihre Preise senken.

Doch es gibt nun ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht. Die EU exportiert (effektiv) nur noch für 80 US-\$, während die USA für 100 Euro exportieren. In anderen Worten: die USA haben mehr Einnahmen als Ausgaben, während es in der EU umgekehrt ist. Die Preise müssen sich also anpassen, damit die Handelsbilanz wieder im Gleichgewicht ist. Hier gibt es zwei Möglichkeiten. Eine davon ist eine Änderung des Wechselkurses: Steigt der Dollarkurs um 25% (hier auf 1,25 Euro pro US-Dollar), entsprechen 80 US-\$ europäischer Exporteinnahmen wieder 100 Euro, gleichzeitig werden aus 100 Euro US-Exporteinnahmen 80 US-\$. Die Wechselkursanpassung begrenzt also die Effekte der DBCFT auf die in den USA ansässigen bzw. produzierenden Unternehmen. Letztere realisieren nur noch 40 US-\$ Gewinn aus dem Export in die EU (20% weniger als ohne die DBCFT), der US-Fiskus hat Einnahmen in Höhe von 10 US-\$. Europäische Unternehmen und Konsumenten bleiben effektiv unbelastet. Dasselbe gilt für europäische Investoren in US-Unternehmen, da der in US-Dollar bemessene Gewinnanteil zwar um 20% vermindert ist, aufgrund der Wechselkursanpassung aber denselben Gegenwert in Euro aufweist wie vor der Einführung der DBCFT.

Der gleiche Effekt lässt sich über eine Inflation um 25% in den USA erzielen (oder um eine 20%ige Deflation in Europa). Dann steigt der europäische Exportpreis auf 125 US-\$ vor Steuern und 100 US-\$ nach Steuern. Die Arbeitskosten der US-Exporteure steigen auf 62,5 US-\$ vor und 50 US-\$ nach Steuern. Wiederum sind es nur die US-amerikanischen Unternehmen, die betroffen sind. Der Gewinn aus dem Export in die EU beträgt zwar nach wie vor 50 US-\$, doch nach der Geldentwertung entspricht dies nur der Kaufkraft von 40 US-\$ vor der Inflation (d.h. die Steuer reduziert die Kaufkraft um 20%). Der US-Staat hat Einnahmen in Höhe von 12,5 US-\$ (also 10 US-\$ inflationsbereinigt). Die Einführung einer DBCFT in der EU hätte spiegelbildliche Effekte auf das europäische Preisniveau bzw. auf den Euro-Dollar-Kurs. Belastet würden dementsprechend ausschließlich europäische Unternehmen.

8 Darauf weist auch W. Cui: Destination-Based Taxation ..., a.a.O., hin. So stellen beispielsweise einige Studien fest, dass Mehrwertsteuern entgegen den theoretisch begründeten Erwartungen durchaus Auswirkungen auf ausländische Direktinvestitionen haben. Vgl. beispielsweise M. A. Desai, C. F. Foley, J. H. Hines: Foreign Direct Investment in a World of Multiple Taxes, in: Journal of Public Economics, 88. Jg. (2004), S. 2727-2744; T. Büttner, G. Wamser: The Impact of Non-Profit Taxes on Foreign Direct Investment: Evidence from German Multinationals, in: International Tax and Public Finance, 16. Jg. (2009), H. 3, S. 298-320.

9 Vgl. dazu beispielsweise S. Lohr: New Approach to Corporate Tax Law Has House G.O.P. Support, New York Times vom 12.12.2016.

dern die Möglichkeit, die Verluste in Zukunft mit positivem Einkommen zu verrechnen. Da Exportunternehmen keine Steuern auf ihr Exporteinkommen zahlen, Kosten aber geltend machen können, haben diese Unternehmen keine Aussicht auf positives Einkommen im Sinne des Steuerrechts – sind aber attraktive Übernahmekandidaten. Werden die Pläne umgesetzt, ist also mit einer Merger-Welle zu rechnen. Weitere steuertechnische Schwierigkeiten einer (unilateralen) DBCFT werden bei Devereux und de la Feria,¹⁰ Auerbach und Holtz-Eakin¹¹ sowie, aus kritischer Perspektive, Avi-Yonah und Clausing¹² diskutiert.

Unilaterale Einführung

Die US-Republikaner im Repräsentantenhaus planen eine Einführung der DBCFT, allerdings soll diese einseitig erfolgen, eine Umsetzung beispielsweise im Rahmen der OECD wird gar nicht erst angestrebt.¹³ Wie das einfache Beispiel im Kasten 1 zeigt, neutralisieren allgemeine Gleichgewichtseffekte auch bei einseitiger Einführung die Steuer vollständig.¹⁴ Wettbewerbsverzerrungen können sich aber daraus ergeben, dass die Unternehmen im Ausland und insbesondere in Europa weiterhin einer am Quellenstaatsprinzip ausgerichteten Unternehmenssteuer unterliegen.

Zunächst seien exportierende Unternehmen betrachtet. Europäische Exporteure werden durch die DBCFT-induzierte Erhöhung der (in Euro gemessenen) Bruttoverkaufspreise für die Besteuerung durch den US-Fiskus kompensiert. Da jedoch die Bruttoerlöse in die Bemessungsgrundlage im jeweiligen EU-Staat eingehen, zahlen Exporteure mehr Steuern in Europa, ohne dass der reale Gewinn vor europäischer (d.h. nach Abzug der US-amerikanischen) Besteuerung steigt. Diese Zusatzbelastung erhöht sich sowohl mit steigendem US-Steuersatz als auch mit steigendem EU-Steuersatz. Damit werden insbesondere Exporteure aus Hochsteuerländern in der EU (also Deutschland) im Wettbewerb auf dem US-amerikanischen Markt benachteiligt, die jeweiligen europäischen Staaten profitieren durch höhere Steuereinnahmen.¹⁵

Neutralisiert werden könnte dieser Effekt, wenn die europäische Bemessungsgrundlage bei den Nettoerlösen (nach Abzug der in den USA erhobenen DBCFT) statt bei den Bruttoerlösen ansetzte.¹⁶ Weder Nettoexporterlöse

noch das Steueraufkommen in Europa wären in diesem Fall von der US-amerikanischen Besteuerung betroffen. Dies erfordert allerdings den Abzug der in den USA entrichteten DBCFT von der inländischen Bemessungsgrundlage (oder eine zumindest gleichwertige Entlastung durch deren Anrechnung auf die inländische Steuerschuld). Nach derzeit geltendem Recht wäre die DBCFT schon mangels eines anerkannten, herkömmlichen Anknüpfungspunktes für die US-amerikanische Besteuerung nicht anrechnungsfähig, und es würden meist die Brutto-Exporteinnahmen als Referenzgröße für die europäische Bemessungsgrundlage herangezogen. Speziell in Deutschland ist unklar, inwieweit ein Abzug von der Bemessungsgrundlage nach § 34c Abs. 3 EStG in Betracht käme oder aber daran scheitern würde, dass die Bruttobesteuerung der Importe in den USA nicht mehr den Charakter einer „Steuer vom Einkommen“ im Sinne dieser Vorschrift aufweist.

Hingegen sind Importe aus den USA aus der Perspektive europäischer Unternehmensbesteuerung unproblematisch, da sie unabhängig von einer etwaigen unilateralen DBCFT-Einführung in den USA in Ermangelung eines anerkannten inländischen Anknüpfungspunktes für eine Quellenstaatsbesteuerung (insbesondere einer inländischen Betriebsstätte) nicht erfasst werden.

Anders und komplizierter ist die Situation bei der Besteuerung von multinationalen Unternehmen. Im geltenden System des internationalen Steuerrechts verteilen Verrechnungspreise das zu versteuernde Einkommen auf die jeweiligen Standorte des Unternehmens bzw. Konzerns. Eine international koordinierte Einführung der DBCFT würde Verrechnungspreise überflüssig machen. Bei unilateraler Einführung hätten Verrechnungspreise auf europäischer Seite jedoch nach wie vor die Funktion, die europäische Bemessungsgrundlage zu definieren.

Eine unilaterale Einführung der DBCFT belastet, wie oben demonstriert, durch allgemeine Preis- oder Wechselkurseffekte nur die einheimischen US-Investoren – ein Steuer-effekt, der in frappierendem Kontrast zu der „America first“-Rhetorik Donald Trumps steht. Werden US-Unternehmen zusätzlich in Europa besteuert (weil das europäische Steuersystem Wertschöpfung von US-Unternehmen dort verortet), kommt es zu einer faktischen Doppelbesteuerung. Umgekehrt können europäische Unternehmen davon profitieren, dass ihre in den USA zu verortende Wertschöpfung anders als bislang keiner effektiven Steuerbelastung mehr unterliegt. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Verrechnungspreise nicht mit Einführung der DBCFT steigen. Dann würde beispielsweise die Kostenaufschlagsmethode einen konstanten Aufschlag auf die im europäischen Produktionsstandort anfallenden Kosten implizieren. Bleiben die Verrechnungspreise un-

10 M. P. Devereux, R. de la Feria, a.a.O.

11 A. J. Auerbach, D. Holtz-Eakin, a.a.O.

12 R. Avi-Yonah, K. A. Clausing: Problems with Destination-Based Corporate Taxes and the Ryan Blueprint, unveröffentlichtes Manuskript 2017.

13 GOP, a.a.O.

14 A. J. Auerbach, D. Holtz-Eakin, a.a.O.

15 Der US-Fiskus geht dabei übrigens leer aus.

16 Hier ist ein Vergleich mit der Mehrwertsteuer lohnenswert, bei der die Erlöse auf Grundlage der Nettopreise Eingang in die unternehmenssteuerliche Bemessungsgrundlage finden.

verändert, ändert sich die Steuerlast in Europa für die dort angesiedelten multinationalen Unternehmen im Vergleich zur Situation vor Einführung der DBCFT nicht. Gleichzeitig sinkt unter Berücksichtigung der durch die DBCFT ausgelösten Preis- bzw. Wechselkurseffekte ihre effektive Steuerbelastung in den USA auf Null.

Durch die effektiv niedrigere Steuerbelastung erlangt das europäische Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber seinen US-amerikanischen Konkurrenten, weil es seine Güter günstiger anbieten kann. Um diesen Wettbewerbsvorteil zu neutralisieren, müsste der gesamte Nettoerlös in Europa versteuert werden, der Teilgewinn aus den Geschäftsaktivitäten der US-Niederlassung also in die europäische Bemessungsgrundlage integriert werden. Ausgehend von den OECD-Verrechnungspreisrichtlinien¹⁷ und der darauf fußenden Besteuerungspraxis der EU-Mitgliedstaaten ist damit aber nicht zu rechnen. Die europäischen Staaten hätten auch keinen Anreiz, sich aufgrund der Einführung einer DBCFT in den USA vom tradierten „separate entity approach“ als Grundkonzept der Verrechnungspreisregeln zu verabschieden.¹⁸ Dies gilt umso mehr, als dieser Ansatz im Zuge des Projektes „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) gerade erst bestätigt wurde.

Die Neutralisierung der faktischen Doppelbesteuerung der US-basierten multinationalen Unternehmen, die Geschäfte in der EU betreiben, könnte nur dann gelingen, wenn die europäischen Staaten auf eine Besteuerung des Einkommens der Niederlassungen US-amerikanischer Unternehmen verzichteten, was im heutigen System aus genannten Gründen ebenfalls nicht möglich ist.

Aus der verrechnungspreisabhängigen Unterbesteuerung europäischer multinationaler Unternehmen und der (ebenfalls verrechnungspreisabhängigen) Mehrfachbelastung US-amerikanischer Unternehmen folgt ein besorgniserregender Anstieg der Anreize für Steuervermeidung als Folge der Einführung einer unilateralen DBCFT. Da die Steuerbelastung beider Unternehmenstypen in den USA unabhängig von der Höhe des Verrechnungspreises ist, ergeben sich dort die gleichen Anreize für Verrechnungspreisgestaltung wie bei einer Steueroase mit einem Grenzsteuersatz von Null. Entsprechend hoch wäre die Versuchung für EU- und US-basierte Unternehmen, Verrechnungspreise zwecks Steueroptimierung zulasten des Steuersubstrats in Europa zu manipulieren¹⁹ (beispielswei-

se spart ein deutsches Unternehmen bei einer Verrechnungspreissenkung um 1 Euro ca. 30 Cent Steuern pro gehandelter Einheit) oder ihre Produktion alternativ in die USA zu verlegen. Letzteres gilt auch für die europäischen Exporteure, die durch die Einführung der DBCFT potenziell überbesteuert werden.

Dies ist auch dann der Fall, wenn sich die Unternehmenssteuersysteme der europäischen Staaten, wie beschrieben, vollständig an das US-amerikanische Steuersystem anpassen und beispielsweise die amerikanische DBCFT anrechnungsfähig machen würden. Insgesamt gesehen würden die USA also mit einer DBCFT erhebliche Sogwirkung auf Buchgewinne und Produktion entwickeln.

Verstoß gegen internationale Abkommen

Der mit der Einführung einer DBCFT verbundene Grenzausgleich sähe sich im Übrigen erheblichen welthandelsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Nach Ansicht einiger Autoren wäre die Steuerbefreiung für Warenausfuhren aus den USA als gemäß Art. XVI GATT, 3.1(a) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) verbotene steuerliche Exportsubvention zu klassifizieren, während die Versagung des Abzugs von im Ausland angefallenen Lohnkosten bei Wareneinfuhren in die USA gegen das in Art. III:2 oder III:4 GATT niedergelegte Gebot der Inländergleichbehandlung verstoßen würde.²⁰ Gleiches hätte bezüglich der Einfuhrbelastung kraft Art. XVII GATS auch für Dienstleistungen zu gelten.²¹ Dabei wird meistens darauf verwiesen, dass sich aus Begleitdokumenten zum GATT²² sowie aus den rechtsverbindlichen Erläuterungen zu Art. XVI GATT und Art. 1.1(a)(1)(ii) ASCM²³ ergebe, dass ein steuerlicher Grenzausgleich nur für indirekte Steuern und namentlich bei der Mehrwert-

17 OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2010, in der Fassung vom 23.5.2016.

18 Vgl. dazu statt aller H. Baumhoff, in: J. M. Mössner (Hrsg.): Steuerrecht international tätiger Unternehmen, 4. Aufl. 2012, Rz. 3.9.

19 Vgl. dazu auch K. A. Clausing, R. Avi-Yonah: Reforming Corporate Taxation in a Global Economy, 2007, S. 25; A. J. Auerbach, D. Holtz-Eakin, a.a.O., S. 12.

20 Vgl. beispielsweise R. Boadway, J.-F. Tremblay: Corporate Tax Reform, 2014, S. 47; sowie D. A. Weisbach, in: 56 SMU Law Review 2003, S. 201 (213), zu einem mit der DBCFT vergleichbaren Grenzausgleich; und C. E. McLure, W. Hellerstein: Does Sales-Only Apportionment of Corporate Income Violate the GATT?, Cambridge MA 2002, <http://www.nber.org/papers/w9060> (9.2.2017), S. 2 und 6, zur vergleichbaren Problematik bei einer internationalen Formelaufteilung des Gewinns allein nach Maßgabe der Umsätze.

21 Die USA haben in ihren Schedules of Commitment insoweit kaum relevante Ausnahmen vorgesehen; siehe auch J. E. Farrell: The Interface of International Trade Law and Taxation, 2013, S. 189 f.

22 Report of the Working Party on Border Tax Adjustments, adopted on 2.12.1970, (L/3464).

23 Die rechtsverbindliche Erläuterung zu Art. XVI GATT in Annex I sowie Fußnote 1 zu Art. 1.1(a)(1)(ii) ASCM lauten übereinstimmend: „In accordance with the provisions of Article XVI of GATT 1994 (Note to Article XVI) and the provisions of Annexes I through III of this Agreement, the exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption [...] shall not be deemed to be a subsidy.“ Ausweislich des Annex I item (e) zum ASCM soll dabei für direkte Steuern nicht anzunehmen sein, dass sie auf den gehandelten Waren selbst lasten, weshalb ein Grenzausgleich insoweit als Beispiel für eine Ausfuhrbeihilfe angeführt wird.

steuer zulässig sei, für die er das Bestimmungslandprinzip umsetzt, während ein Grenzausgleich bei direkten Steuern im Widerspruch zu den genannten Vorschriften stünde.²⁴ Zumindest der Vorwurf unzulässiger Diskriminierung von Importen dürfte auch substantiiert sein. Denn anders als bei Exportsubventionen²⁵ zielt das Gebot der Inländergleichbehandlung als Diskriminierungsverbot auf einen bloßen Vergleich von Belastungswirkungen ab; auf die Systemwidrigkeit etwaiger Belastungsdifferenzen kommt es nicht an.²⁶ Es ist daher problematisch, dass die DBCFT Importe von Produkten und Leistungen auf Bruttobasis besteuern würde, d.h. ohne Berücksichtigung der im Ausland angefallenen Kosten, den Absatz der mit ihnen jeweils konkurrierenden „gleichartigen“ inländischen Güter hingegen auf Nettobasis.

Es ist indes keinesfalls ausgemacht, dass sich der US-amerikanische Gesetzgeber oder gar Präsident Trump in Ansehung welthandelsrechtlicher Vorgaben von der Verwirklichung ihrer Steuerreformpläne abhalten lassen würden. Denn die Feststellung eines Verstoßes gegen diese Vorgaben erfolgt in einem relativ zeitaufwendigen und absehbar mehrstufigen Streitbeilegungsverfahren. Dessen etwaiger Abschluss zulasten der USA hätte auch keine durchsetzbare Verpflichtung zur Rücknahme der Steuerreform zur Folge, sondern würde letztlich die Handelspartner der USA zu handelsrechtlichen Sanktionen und Gegenmaßnahmen ermächtigen²⁷ und damit potenziell in einen Handelskrieg münden, an dem auch die Europäer kein Interesse haben können. Schließlich sei angemerkt, dass eine Neuausrichtung der Unternehmensbesteuerung am Bestimmungslandprinzip gegen diverse von den USA abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen verstoßen dürfte. Es ist aber davon auszugehen, dass die USA auch insoweit einen „treaty override“ in Kauf nehmen würden, wenn sie sich selbst über welthandelsrechtliche Bindungen hinwegsetzen würden.

Implikationen für die EU

Prinzipiell stünde es der EU und – infolge der (noch) ausstehenden Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung – auch einzelnen Mitgliedstaaten frei, den USA bei der Implementierung einer DBCFT zu folgen. Ein solches System hätte viele Vorteile, wenngleich die Analyse dazu noch nicht als abgeschlossen angesehen werden kann. Ein Übergang könnte auch graduell im Rahmen des bestehenden Systems erfolgen, wenn man sich vor Augen hält, dass die DBCFT nach Besteuerungstechnik und Belastungswirkungen einer lückenlos erhobenen Mehrwertsteuer mit Einheitssteuersatz unter Abzug auch der im Inland angefallenen Lohnkosten von der Bemessungsgrundlage vergleichbar ist. Eine Annäherung daran ist daher namentlich im Wege einer aufeinander abgestimmten Reform von Unternehmensbesteuerung und Mehrwertsteuererhebung möglich: Einerseits wäre das Niveau der herkömmlichen, auch die Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals belastenden Unternehmensteuern kontinuierlich bis zu ihrem gänzlichen Auslaufen abzusenken, unter zusätzlicher Gewährung eines Steuerabzugs für einen bestimmten (am Mehrwertsteuersatz ausgerichteten) Anteil der inländischen Lohnkosten von der Unternehmensteuerschuld (oder gegebenenfalls von anderen vom Unternehmen zu entrichtenden Abgaben). Andererseits wäre die erforderliche Gegenfinanzierung der damit verbundenen Steuerausfälle durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuerbelastung zu bewerkstelligen, und zwar primär durch Abbau der in dieser Steuerart derzeit noch zahlreich anzutreffenden Steuerbefreiungen und Steuerermäßigungen. Innerhalb der EU ließen sich dahingehende Schritte allerdings nur im Wege der Harmonisierung verwirklichen, zum einen wegen der grundfreiheitlichen Implikationen der territorialen Begrenzung des Abzugs von Lohnkosten, zum anderen wegen der Notwendigkeit einer Änderung der Mehrwertsteuersystem-Richtlinie im Bereich der Steuerbefreiungen. Großbritannien aber könnte beispielsweise nach dem Austritt aus der EU eine solche Reform im Alleingang angehen, und jüngere Äußerungen britischer Politiker zur Steuerstrategie für die Zeit nach Vollzug des Brexit weisen auch tendenziell in diese Richtung.

Realistisch betrachtet kann man sich aber darauf einstellen, dass sich die in der EU verbleibenden Mitgliedstaaten zumindest nicht kurzfristig auf eine harmonisierte Einführung der DBCFT verständigen werden können. Eine derart fundamentale und ehrgeizige Reform der Unternehmensbesteuerung dürfte als EU-weites Projekt noch für absehbare Zeit am Einstimmigkeitsprinzip für Legislativakte im Steuerrecht scheitern. Davon abgesehen hat die EU-Kommission erst vor wenigen Monaten nach erheblichem Vorbereitungsaufwand und eingehender Konsultation der Mitgliedstaaten eine Neuauflage des

24 Vgl. beispielsweise R. Boadway, J.-F. Tremblay: Corporate Tax Reform, 2014, S. 47; vgl. dazu auch allgemein K. Adamantopoulos, in R. Wolfrum, P.-T. Stoll, M. Koebele: WTO – Trade Remedies, 2008, Art. I Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCMA), Rz. 49.

25 Vgl. dazu J. E. Farrell: The Interface of International Trade Law and Taxation, 2013, S. 143 f.; W. Schön: Destination-Based Income Taxation and WTO Law: A Note, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2727628, S. 8.

26 Vgl. zu Art. III GATT den Appellate Body Report vom 22.5.2014, EC – Seal Products (WT/DS401/AB/R), Rz. 5.116 ff., m.w.N., zu Art. XVII GATS s. Appellate Body Report vom 14.4.2016, Argentina – Financial Services (WT/DS/AB453/R), Rz. 6.106. Vgl. ferner M. Alcover, A. M. Garcés: The Interpretation of 'Treatment No Less Favourable' Under Article III:4 of the GATT 1994 and Article 2.1 of the TBT Agreement, in: Global Trade and Customs Journal, 2016, S. 360 (362 f.); G. Müller: National Treatment and the GATS: Lessons from Jurisprudence, in: Journal of World Trade 2016, S. 819 (837 ff.).

27 Vgl. Art. 22 Dispute Settlement Understanding (DSU).

Richtlinienvorschlags für das Projekt zur Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage vorgelegt.²⁸ Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kommission bereit ist, dieses steuerpolitische Prestige-projekt in nächster Zeit noch einmal grundlegend infrage zu stellen bzw. zurückzuziehen. Eine Umstellung des derzeit noch nicht harmonisierten Unternehmensteuerrechts auf eine DBCFT im nationalen Alleingang in einzelnen EU-Mitgliedstaaten wiederum dürfte an den unionsrechtlichen Hürden scheitern. Selbst bei einer direkten Umstellung allein im Rahmen des Körperschaftsteuerregimes ohne die oben skizzierte Einbeziehung des einseitig nur sehr begrenzt abänderbaren Mehrwertsteuerrechts bliebe es bei grundfreiheitlichen Einwänden, wenn nur die im Inland angefallenen Lohnkosten abgezogen werden. Zudem könnte die körperschaftsteuerliche Freistellung von Exporterlösen im Lichte vor allem jüngerer (obschon fragwürdiger) Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)²⁹ als verbotene staatliche Beihilfe gewertet werden. Schließlich dürfte es Staaten von geringerem weltpolitischen Gewicht als den USA auch schwerer fallen, sich über die welthandelsrechtlichen Bedenken gegenüber einer DBCFT hinwegzusetzen.

Folglich müsste die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit entscheiden, ob sie sich einem am Konzept einer DBCFT ausgerichteten US-amerikanischen Unternehmensteuersystem im Rahmen ihrer traditionellen, am Quellenstaatsprinzip ausgerichteten Körperschaftsteuersysteme zumindest insoweit anpassen, dass schwere Verzerrungen des Wettbewerbs bzw. der Produktionsbedingungen verhindert werden. Angesprochen ist damit insbesondere der Abzug der DBCFT-Belastungen von der körperschaftsteuerlichen Bemessungsgrundlage des jeweiligen EU-Mitgliedstaates, um übermäßige Belastungen der europäischen Exporteure zu verhindern. Die Unterbesteuerung europäischer multinationaler Unternehmen würde damit aber sogar noch zunehmen, und die Doppelbelastung von US-Unternehmen sowie Anreize zur Standortverlagerung und Verrechnungspreismanipulation wären auch nicht behoben.

Unabhängig davon besteht zusätzlich die Gefahr, dass Verrechnungspreise als strategische Instrumente der Handelspolitik von einzelnen EU-Ländern missbraucht

28 Vgl. die Vorschläge der Kommission für eine Richtlinie des Rates über eine Gemeinsame (Konsolidierte) Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage vom 25.10.2016, COM(2016) 685 final und COM(2016) 683 final.

29 Vgl. EuGH vom 15.11.2011, C-106/09 P und C-107/09 P, Gibraltar, EU:C:2011:732, Rz. 85 ff.; vom 21.12.2016, C-20/15 P, World Duty Free Group, EU:C:2016:981, Rz. 74 ff.

werden, es also zu einer Art „*Race to Leniency*“³⁰ kommt. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die USA bezüglich der Höhe spezifischer Verrechnungspreise (die ja auch heute in bestimmter Bandbreite verhandelbar sind) intervenieren werden. Anders als die meisten heute genutzten Steueroasen hätten die USA das politische Kapital, um spezifische Änderungen bei Einzelpreisen herbeizuführen, um so die Marktmacht europäischer Unternehmen zu schwächen oder die US-amerikanischen Unternehmen zu stärken. So könnten US-Behörden beispielsweise darauf drängen, dass einem für die US-Exporte vitalen Unternehmen ein höherer Verrechnungspreis für aus den USA nach Europa importierte Zwischengüter zugestanden wird. Der Verlust an europäischer Bemessungsgrundlage bzw. die damit verbundene Steuerersparnis käme ungeschmälert als Einkommen dem US-Unternehmen zugute, weil damit nach dem Konzept der DBCFT keine Erhöhung der steuerlichen Bemessungsgrundlage in den USA verbunden ist. Außerdem wirkt eine Verrechnungspreiserhöhung der Doppelbesteuerung durch die europäische Unternehmensteuer entgegen, die das US-Unternehmen auf dem europäischen Markt prinzipiell benachteiligt. Zwischenstaatliche Verhandlungen über Verrechnungspreise in Hinblick auf die Wettbewerbspositionen großer Unternehmen könnten also an politischer Brisanz gewinnen.³¹ Auf derartige Entwicklungen könnte Deutschland mit seiner traditionell stärker rechtsstaatlichen und weniger pragmatischen Ausrichtung der Besteuerung absehbar weniger flexibel reagieren als einige andere EU-Mitgliedstaaten, und noch dazu sind die USA für deutsche Unternehmen ein bedeutender Absatzmarkt.

30 Damit würden sich die betreffenden EU-Mitgliedstaaten allerdings ihrerseits dem Vorwurf des Bruchs von Welthandelsrecht aussetzen, da es sich bei solchen systemwidrigen Abweichungen vom Fremdvergleichsgrundsatz um eine verbotene Exportbeihilfe im Sinne des Art. 1.1(a)(1)(ii) ASCM handeln dürfte, vgl. Satz 2 der Fußnote 59 zum ASCM. Selbst bei einer Beschränkung auf den Handel mit den USA als Drittstaat bestünden außerdem Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Beihilfeverbot des Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), vgl. die Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV, vom 19.7.2016, Rz. 169 ff. und Rz. 193.

31 Vgl. dazu auch J. Becker: Strategic trade policy through the tax system, in: *World Economy*, 37. Jg. (2014), H. 9, S. 1237-1246.

Aus diesen Gründen muss gerade Deutschland ein vitales Interesse daran haben, in Abstimmung mit seinen europäischen Partnern eine einheitliche Lösung für den Umgang mit der US-amerikanischen Steuerinitiative zu suchen. In der Tendenz wird es dabei auf einen schrittweisen Abbau der quellenstaatsbasierten Haig-Simons-Unternehmensbesteuerung sowie eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer drängen müssen.

Einstweilen gilt es, den weiteren Verlauf der US-amerikanischen Steuerdebatte genau im Auge zu behalten. Der neue US-Präsident Donald Trump hat sich zunächst den Steuerplänen der Republikaner zugeneigt gezeigt, um später in einem Interview mit dem *Wall Street Journal* festzustellen: „Anytime I hear ‘border adjustment’, I don’t love it.“³² Und weiter: „Because usually it means we’re going to get adjusted into a bad deal. That’s what happens.“ Während sich dieser Kommentar vor allem auf die zu erwartende Dollar-Aufwertung bezieht, fügt der US-Präsident an, das Verfahren sei zu kompliziert.³³ Wie oben schon erwähnt formiert sich zudem Widerstand aus Lobbygruppen von Wirtschaftssektoren, die vor allem eine Erhöhung der Importpreise befürchten. Dementgegen steht bislang die Unterstützung der House-Republikaner, deren Sprecher Paul Ryan seinen Namen mit der Reform verbunden hat. Wenngleich eine Vorhersage über den weiteren Verlauf der US-amerikanischen Steuerpolitik unter diesen Umständen kaum möglich ist, scheint es aus Sicht Deutschlands und der EU ratsam, wachsam zu bleiben und vorbereitet zu sein.

32 R. Rubin, P. Nicholas: Donald Trump Warns on House Republican Tax Plan, *Wall Street Journal* vom 16.1.2017.

33 Vgl. dazu auch C. Freund: Trump Is Right: ‘Border Adjustment’ Tax Is Complicated, *Bloomberg View*, 18.1.2017; o.V.: Republican tax-reform plans face many hurdles, including Donald Trump, *Economist* vom 21.1.2017. Zuletzt genossen die Steuerpläne wieder höhere Wertschätzung, was vor allem durch den durch die US-amerikanischen Mauerbaupläne entstandenen Konflikt mit Mexiko motiviert zu sein schien. M. D. Shear, B. Appelbaum, A. Rappeport: Tax Plan Sows Confusion as Tensions With Mexico Soar, *New York Times* vom 26.1.2017.

Title: The Radical Tax Plans of the US Republicans and the Consequences for the EU

Abstract: The Republican majority in the US House of Representatives is considering the introduction of a destination-based cash flow tax (DBCFT). While its global implementation has the potential to substantially increase welfare, a unilateral introduction of such a tax system raises a range of questions due to the existence of source-based taxation systems abroad. We consider the US tax plans from an EU perspective. We show that European exporters may suffer, but European firms with affiliation in the US may benefit from a switch to the DBCFT. American firms will be the likely losers of this policy. Finally, we discuss potential policy reactions by the EU and its member countries as well as legal and economic implications of possible adjustments in EU tax systems.

JEL Classification: H25, F23, F13