

Wolfram F. Richter*

Steuerreform in den USA

Donald Trump hat eine historische Steuerreform versprochen. Kern wird vermutlich eine „Destination-Based Cash Flow Tax“ sein. Dieser Steuer werden stark protektionistische Effekte unterstellt. Der Autor relativiert entsprechende Erwartungen. Außerdem erinnert er daran, dass Deutschland 2007 eine vergleichbare Steuerreform durchgeführt hat.

Donald Trump sprach erstmals vor dem Kongress, und die Wirtschaft erhoffte sich Aufschluss über seine steuerpolitischen Pläne. Die Hoffnungen wurden enttäuscht. Trumps Aussagen waren vager als in früheren Statements. Er deutete lediglich drei Punkte an: massive Steuererleichterungen für die Mittelklasse, Steuersatzsenkungen für die Unternehmen und Maßnahmen bei Zöllen und Steuern, die angebliche Nachteile der USA im internationalen Handel ausgleichen sollen. Im Übrigen verwies er auf seine Mannschaft, die eine historische Steuerreform entwickeln werde.

Steuerexperten vermuten, dass bei der historischen Steuerreform an die Einführung einer „Destination-Based Cash Flow Tax“ (DBCFT) gedacht ist. Ein entsprechender Vorschlag wird seit Jahren von den Steuertheoretikern Alan J. Auerbach und Michael P. Devereux als Alternative zur herkömmlichen Kapitaleinkommensbesteuerung propagiert.¹ Rein sprachlich lässt sich der Name mit bestimmungslandorientierter Zahlungsüberschussbesteuerung übersetzen. Gemeint ist mit diesem Wortungetüm eine Besteuerung des Konsums im Bestimmungsland bei gleichzeitiger Subventionierung der Lohnkosten im Ursprungsland.² Die Urheber versprechen sich zwei wesentliche Vorteile gegenüber der herkömmlichen Kapitaleinkommensbesteuerung: Erstens werden wegen der Besteuerung von Zahlungsströmen Investitionsentscheidungen nicht länger steuerlich verzerrt; zweitens wird den internationalen Konzernen bei weltweiter Einführung die Möglichkeit zur steuerlich motivierten Gewinnverlagerung genommen. Das ist so, weil die Besteuerung am Ort des Leistungsbezugs anknüpft und weil die internationale Mobilität der Endverbraucher als gering eingeschätzt wird.

Wie die deutsche Reform von 2007!

Für die USA wäre die Einführung einer DBCFT sicherlich historisch zu nennen. Für Deutschland wäre sie es weit weniger. Deutschland hat sein Abgabewesen bereits 2007 in einer Art reformiert, die die gleichen Wirkungen wie die DBCFT entfaltet.³ Und zwar hat die große Koalition damals den Mehrwertsteuersatz von 16% auf 19% angehoben und gleichzeitig den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 6,5% auf 4,2% abgesenkt. Hätte man den Beitrag um volle drei Prozentpunkte abgesenkt, wäre die Parallele zur Einführung einer DBCFT uneingeschränkt gegeben: Einerseits verteuerte die Anhebung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte den Konsum in Deutschland, und zwar unabhängig vom Herkunftsland der Güter. Genau das ist mit dem Begriff der Besteuerung des Konsums im Bestimmungsland gemeint. Andererseits ließe sich die Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags um drei Prozentpunkte als eine Vergünstigung interpretieren, die im Arbeitsmarkt wie eine Subventionierung wirkt.

Nun hat Deutschland den Beitragssatz nur um 2,3% gesenkt. Die Anhebung der Mehrwertsteuer und die Senkung der Lohnnebenkosten also prozentual ungleich durchgeführt. Diese Asymmetrie verändert aber nicht die grundsätzlichen Wirkungen des Reformpakets. Einerseits verspricht die Verringerung der Lohnkosten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Handelspartnern, der staatlich gegenfinanziert werden muss. Andererseits

3 E. Farhi, G. Gopinath, O. Itskhoki: Trumps Steuerplan und der Dollar, in: Project Syndicate, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-tax-plan-hurts-competitiveness-by-emmanuel-farhi-et-al-2017-01/german>.

* Stefan Homburg sei für kritische Kommentare sowie Johannes Becker, Thiess Büttner und Clemens Fuest für Literaturhinweise vielmals gedankt.

1 Jüngste Darstellung zusammen mit Ko-Autoren: 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.

2 Ausführlicher in: J. Becker, J. Englisch: Die radikalen Steuerpläne der US-Republikaner und die Folgen für die EU, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 2, S. 103-110, <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2017/2/die-radikalen-steuerplaene-der-us-republikaner-und-die-folgen-fuer-die-eu/> (27.3.2017).

Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfram F. Richter ist Emeritus der Technischen Universität Dortmund und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

verteuert die Anhebung der Mehrwertsteuer den privaten Inlandsverbrauch und sorgt gleichzeitig für die notwendigen Staatseinnahmen. Im Ergebnis sollten die Exporte zulegen und die Importe zurückgehen.

Angesichts der wachsenden deutschen Leistungsbilanzüberschüsse erscheint die Reform von 2007 heute nicht länger situationsgerecht. Heute wäre eher eine Rückabwicklung angezeigt, um den Partnerländern im Euroraum den als notwendig erachteten Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Für die USA stellt sich die Lage indessen anders dar. Die USA leiden unter einem notorischen Leistungsbilanzdefizit. Die Einführung der DBCFT verspricht von daher eine problemgerechte Therapie. Zwar mögen die Lieferungen aus Deutschland zurückgehen, aber Klagen darüber dürften angesichts der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse im Ausland auf wenig Verständnis stoßen. Auch verweist Trump darauf, dass deutsche Unternehmen wie BMW ihre Produktion in den USA aufstocken könnten. So würden auch sie von den reduzierten Arbeitskosten profitieren und könnten günstiger anbieten.

Wirkungen auf die Leistungsbilanz

Mit den dargestellten Handelswirkungen sind indessen allenfalls die Anstoßwirkungen beschrieben, mit denen bei Einführung einer DBCFT zu rechnen ist. Sie mögen die Einordnung als Subventionierung des Exports rechtfertigen, die im juristischen Schrifttum anzutreffen ist.⁴ Der Ökonom wird dagegen einwenden, dass Leistungsbilanzüberschüsse und -defizite grundsätzlich transitorische Phänomene sind. Kein Land wird auf Dauer mehr Leistungen für die Welt erbringen wollen, als es wertmäßig von dort bezieht, und ebenso wird kein Land auf Dauer mehr Leistungen von der Welt erwarten können, als es für sie wertmäßig erbringt. Die intertemporale Budgetrestriktion gilt für Länder wie für Individuen. Steuerpolitisch herbeigeführte Wettbewerbsvorteile können allenfalls ein Strohfeuer entfachen. Bei festen Wechselkursen, wie sie den Euroraum kennzeichnen, mag dieses etwas länger wärmen. Der Preis ist die Abkühlung danach. Bei flexiblen Wechselkursen ist dagegen mit Anpassungen zu rechnen, die den Wettbewerbsvorteil schnell aufzehren. Konkret ist mit einer kompensierenden Aufwertung des US-Dollar zu rechnen, sollten die USA die DBCFT tatsächlich einführen. Ob die Einführung der DBCFT den USA gegenüber dem Ausland einen Vorteil bringt, kann man von daher tunlichst bezweifeln. Man muss ja sehen, dass alle in US-Dollar gehaltenen Forderungen als Folgeder zu erwartenden Aufwertung im Wert zulegen. Die auf-

gelaufenen Verpflichtungen gegenüber dem Ausland belasten die USA nach Aufwertung also stärker als zuvor. Darin zeigt sich die Kehrseite der Stellung, die der US-Dollar als internationale Leitwährung einnimmt.

Es ist wohl der massiven Handelskriegsrhetorik eines Donald Trumps zu verdanken, wenn die wahren Wirkungen seiner Steuerpläne in ersten Reaktionen anders eingeordnet wurden.⁵ Da war und ist viel von aufflammendem Protektionismus und gezielter Verletzung des WTO-Regelwerks die Rede. Nicht klar ist seitdem, wie berechtigt dieser Vorwurf ist. Um ihn prüfen zu können, müssen indessen die Grundlagen der Zolltheorie in Erinnerung gerufen werden. Die Erhebung eines Einfuhrzolls gilt als protektionistische Politik par excellence. Sie bietet sich von daher an, um andere politische Beeinflussungen des internationalen Handels durch einen Vergleich der Wirkungen einzuordnen.

Wegen der länderbezogenen Budgetrestriktion müssen Einfuhren und Ausfuhren immer zusammen gedacht werden. Sie bedingen sich wechselseitig. Von daher wirkt ein Zoll auch wie eine Exportsteuer. Beide Politiken dämpfen den Handel gleichermaßen. Da sich die Einfuhr als Differenz von Nachfrage und heimischem Angebot darstellen lässt, ist ein Zoll aber auch äquivalent zu einer Politik, die die eingeführten Güter einer speziellen Verbrauchsteuer unterwirft und die heimische Produktion dieser Güter in gleicher Höhe subventioniert. Alle diese wirkungsäquivalenten Politiken haben im Regelfall den Effekt, dass die Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Sektors, der mit Importgütern konkurriert, gestärkt wird, und zwar zulasten des Sektors, der die Exportgüter produziert. Die inländischen Produzentenpreise steigen im Importsektor, und sie sinken im Exportsektor. Für ein großes Land kann sich eine solche Politik auszahlen. Sie verändert die Terms of Trade zulasten des Auslands, jedenfalls so lange dieses nicht mit Gegenmaßnahmen reagiert.

Die DBCFT ist nun aus zwei Gründen mit einem Zoll nicht vergleichbar. Erstens ist sie nicht güterspezifisch ausgerichtet. Sie verteuert den inländischen Verbrauch allgemein und nicht speziell. Die relativen Produzentenpreise bei importierten und exportierten Gütern werden also nicht verändert. Zweitens subventioniert die DBCFT nicht die heimische Produktion, sondern die inländischen Arbeitskosten. Das legt freilich die Vermutung nahe, die auch im Politikergerede anklingt, dass die DBCFT geeignet ist, den arbeitsintensiv produzierenden Sektor gegenüber ausländischer Lohnkonkurrenz zu schützen. Diese Vermutung lässt sich indessen im Modell von Heckscher und Ohlin nicht bestäti-

4 W. Schön: Destination-Based Income Taxation and WTO Law: A Note, in: H. Jochum et al. (Hrsg.): Practical Problems in European and International Tax Law, Essays in Honour of Manfred Mössner, International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), 2016; J. Becker, J. Englisch, a.a.O.

5 Vgl. stellvertretend S. Dullien: Trump gefährdet den Welthandel, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.1.2017; C. Fuest: Trumps Steuerrevolte, in: Handelsblatt vom 9.2.2017; J. Becker, J. Englisch, a.a.O.

gen. Dieses Modell wird deswegen herangezogen, weil es zwischen arbeits- und kapitalintensiver Produktion zu unterscheiden erlaubt. Der zentrale Punkt ist, dass unter der DBCFT die relativen Güterpreise unverändert und also international gleich bleiben. Da die relativen Güterpreise die relativen und a fortiori die absoluten Faktorkosten determinieren, bleiben auch diese unverändert und international gleich. Der Verzicht auf die güterspezifische Besteuerung eliminiert also unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen den Vorteil, der der arbeitsintensiven Produktion mit der Entlastung bei den Arbeitskosten eingeräumt wird. Das Zwischenfazit lautet damit, dass man die DBCFT nicht als protektionistische Politik im klassischen Sinne begreifen kann. Ihre Einführung verschafft wie jede künstlich herbeigeführte Abwertung allenfalls eine flüchtige Entlastung der Zahlungsbilanz.

Steuerliche Wirkungen

Dessen ungeachtet entfaltet die DBCFT im Inland steuerliche Wirkungen, sodass sich die Frage nach deren Inzidenz stellt. Der Kreis der real Belasteten ist relativ überschaubar. Der Faktor Arbeit trägt die Steuer nicht, da seine Entlohnung mit der gleichen Rate steigt, wie sich die Ausgaben als Folge der Verbrauchsbesteuerung verteuern. Von daher muss letztlich Kapital die Steuer tragen. Allerdings gilt das auch nicht für jenes Kapital, das erst nach Einführung der DBCFT gebildet wird. Anders als die herkömmliche Kapitaleinkommensteuer reduziert die DBCFT ja keine Spar- und Investitionsanreize. Belastet wird allein Kapital, das vor Einführung gebildet wurde. Die Eigner dieses Kapitals müssen steigende Ausgaben im Konsum hinnehmen, ohne in den Genuss der Entlastung bei den Faktorkosten zu kommen. Allerdings tragen auch nur solche Eigner die Steuer, die in den USA konsumieren. Darin deutet sich bereits an, dass die DBCFT als Instrument der (Netto-)Einnahmenerzielung eher ungeeignet ist. Das macht man sich am besten an deutschen Verhältnissen klar. Nach einer Daumenregel erbringt die Anhebung der Mehrwertsteuer um 1 Prozentpunkt 11 Mrd. Euro, während die Absenkung der Sozialabgaben um 1 Prozentpunkt 10 Mrd. Euro kostet. Dies ergibt einen Überschuss von gerademal 1 Mrd. Euro. Man müsste schon die Mehrwertsteuer – wie in Deutschland 2007 geschehen – prozentual stärker anheben, als die Sozialabgaben reduziert werden, wenn das Reformpaket einen nennenswerten Überschuss erbringen sollte.

Eine offene und in den USA heiß diskutierte Frage ist, ob Erwerbseinkommen allgemein oder Lohnneinkommen allein entlastet werden sollte.⁶ Die Idee der DBCFT verlangt grundsätzlich, Arbeitseinkommen generell, also auch das von Selbständigen und Unternehmern zu entlasten. Schließlich würde andernfalls die Entscheidung, sich selbständig zu machen, steuerlich verzerrt. Andererseits werden durch den Wunsch nach Gleichbehandlung schwierige Fragen der Bewertung und Abgrenzung aufgeworfen. Der Anreiz dürfte bei formaler Gleichbehandlung aller Formen von Erwerbseinkommen groß sein, Kapitaleinkommen für steuerliche Zwecke in Erwerbseinkommen zu transformieren, um in den Genuss der Entlastung zu kommen.

Das schwer zu lösende Problem bei der Behandlung von Erwerbseinkommen könnte dazu führen, dass sich die Politik am Ende dazu durchringt, die DBCFT asymmetrisch einzuführen. Nicht nur würde das aufgezeigte Problem kleiner. Auch würde sich der budgetäre Spielraum des Staates vergrößern, wenn weniger Einnahmen gebraucht würden, um das Erwerbseinkommen zu entlasten. Indessen würde dann auch die wahre Stoßrichtung der Reform offensichtlich: dass die Einführung der DBCFT letztlich dem Zweck dient, der Mehrwertsteuer in den USA den Weg zu bahnen. Bekanntlich zählen die USA zu den letzten Ländern, die von der Mehrwertbesteuerung noch keinen Gebrauch machen.

Deutschland hat Grund, in Ruhe der Dinge zu harren, die da kommen. Zunächst sollte abgewartet werden, ob die USA die DBCFT tatsächlich einführen. Es gibt viele offene Fragen zu klären. Unangemessen erscheint es aber in jedem Fall, die Einführung mit einer Abkehr von den Regeln des internationalen Handels gleichzusetzen. Das Tun der Trump-Administration wäre dann anders zu bewerten, wenn die USA die Einführung der DBCFT mit einer Abschaffung der Kapitaleinkommensbesteuerung verbänden. Dann würden die USA eine gigantische Steueroase werden, und das Ausland sähe sich gezwungen, die eigene Kapitaleinkommensteuer infrage zu stellen. Ob indessen die (Netto-)Einnahmen einer DBCFT reichen, den Ausfall der Kapitaleinkommensbesteuer zu ersetzen, wäre noch mit einem Fragezeichen zu versehen.

6 R. Rubin: The Next Dilemma of the Republican Tax Overhaul, in: The Wall Street Journal vom 1.3.2017.

Title: *Tax Reform in the United States*

Abstract: Donald Trump has announced a historic tax reform, and the expectation is that the Destination-Based Cash-Flow Tax will be the blueprint. Besides having beneficial effects on investment, this tax is suspected of having strong protectionist effects on trade. In this article, the latter concern is challenged. The US would only copy a reform Germany has already implemented in 2007.

JEL Classification: H2, F13