

Dorine Boumans und Carla Krolage

US-Steuer- und Handelspolitik – Einschätzung der Auswirkungen und bevorzugte Politikmaßnahmen weltweit¹

Die kürzlich verabschiedete US-Steuerreform und die radikale Kursänderung der amerikanischen Handelspolitik werden in den kommenden Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft haben. Die mit dem sogenannten Tax Cuts and Jobs Act am 1. Januar eingeführten Steuererleichterungen sind die größte Reform des amerikanischen Steuersystems seit der Reform von Präsident Reagan im Jahr 1986. Die Reform reduziert den Körperschaftsteuersatz auf Bundesebene von 35 auf 21% und beinhaltet viele weitere Anreize für Unternehmen, die den Zufluss von Unternehmensgewinnen und Kapital in die USA zum Ziel haben. Gleichzeitig hinterfragen die USA ihre Handelspolitik, evaluieren, ob Handelsabkommen aus ihrer Perspektive »fair« sind, und führen Zölle ein. Beide Politikwechsel haben drastische Auswirkungen auf Unternehmen weltweit und lösten eine hitzige Debatte über Folgen und politische Gegenmaßnahmen aus. Vor diesem Hintergrund wurden die im April 2018 teilnehmenden Experten des ifo World Economic Survey (WES) nach ihrer Einschätzung zu den durch die US-Reform angestoßenen Veränderungen befragt. Die Befragung von weltweit über 1 100 Wirtschaftsexperten liefert ein gutes Bild, wie die US-Reformen international wahrgenommen werden. Dieser Artikel gibt zunächst die Einschätzung der Experten wieder, inwieweit die USA und andere Länder zu den Gewinnern oder Verlierern dieser politischen Kurswechsel zählen. Nach einem kurzen Überblick über die US-Steuerreform geht er auf verschiedene Aspekte der Steuerreform und deren Auswirkungen in verschiedenen für Staaten und Unternehmen relevanten Dimensionen ein und diskutiert mögliche Gegenreaktionen anderer Länder. Daraufhin wird die Einschätzung der Experten zur künftigen Entwicklung des weltweiten Steuerwettbewerbs vorgestellt. Im Anschluss werden die Antworten der Experten zu den Auswirkungen der Handelspolitik ausgewertet.

STEUERN VS. HANDEL – GIBT ES EINIGKEIT UNTER DEN WES-EXPERTEN?

Zunächst wurde gefragt, inwieweit die Experten Vor- oder Nachteile der Reformen für ihr eigenes Land sowie für die USA sehen. Diese erste Frage dient zur Einschätzung der internationalen Relevanz der US-Reformen und bietet eine erste Einordnung, inwieweit die USA und andere Staaten zu den Gewinnern und Verlierern der Reformen zählen. Abbildung 1 zeigt, dass die meisten Länder von den Auswirkungen der Reformen betroffen sind. Die Angaben für die USA zeigen dabei, wie Experten weltweit die Auswirkungen auf die USA wahrnehmen.^{2,3}

Insgesamt betrachten die Experten weltweit die Steuerreform eher kritisch: 49% erwarten, dass sich die Reform negativ auf ihr eigenes Land auswirken wird, wohingegen nur 10% davon ausgehen, dass ihr Land davon profitieren könnte. Die Auswirkungen auf die USA werden positiver bewertet: 65% glauben, dass die USA profitieren werden, und nur 22% rechnen mit negativen Auswirkungen. Interessanterweise bewerten internationale Experten die Auswirkungen der Reform auf die USA positiver als Experten in den USA selbst (vgl. Abb. 1). Im Gegensatz dazu sind sich Experten hinsichtlich der Auswirkungen der US-Handelspolitikreform größtenteils einig. Etwa 78% erwarten, dass sich die Reform negativ auf ihr Land auswirkt, und 66% glauben, dass sie ebenfalls einen negativen Einfluss auf die USA selbst haben wird (vgl. Abb. 1). Die Meinungen der WES-Experten zur US-Steuerreform divergieren demnach stärker als ihre Ansichten zur Handelspolitik.

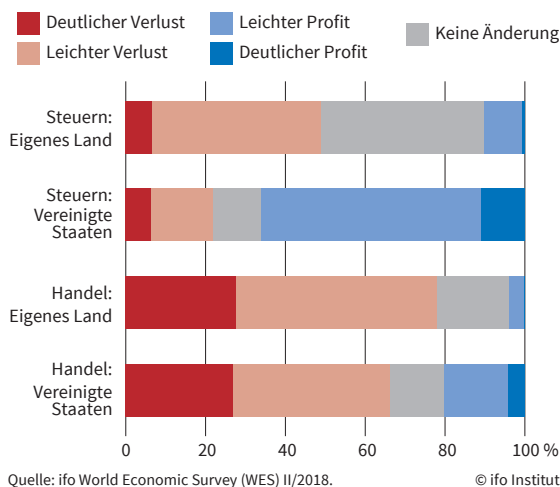
¹ Auf Englisch erschienen in ifo World Economic Survey II/2018.

² Die Einschätzungen von US-Experten werden in Abbildung 2 und 9 separat dargestellt.

³ Analog zu anderen Auswertungen des WES werden die Antworten im Hinblick auf das BIP des jeweiligen Landes gewichtet.

Abb. 1

Gewinner und Verlierer der Änderungen der US-Steuer und Handelspolitik



DIE US-STEUERREFORM

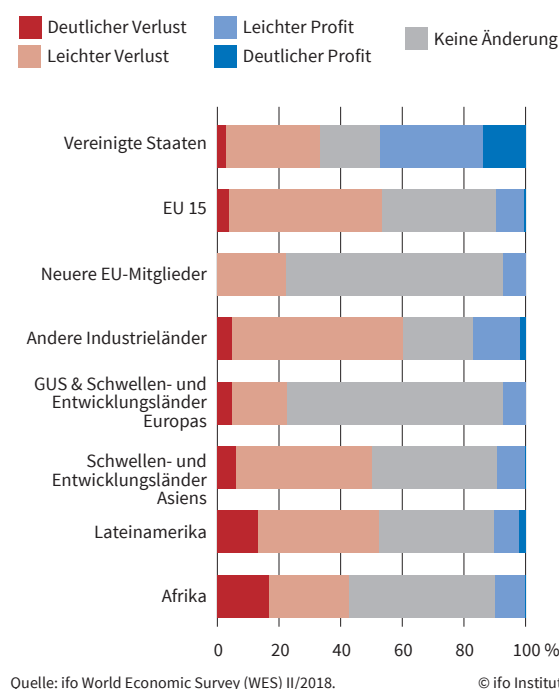
Neben der Senkung der Körperschaftsteuer von 35 auf 21% verändert die Reform grundlegend die Besteuerung multinationaler Konzerne und ersetzt das bisher gültige System der Welteinkommensbesteuerung durch ein territoriales System. Vor der Reform unterlagen die weltweiten Erträge US-amerikanischer Firmen der US-Besteuerung, was zu Steuersätzen von bis zu 35% auf Gewinne aus dem Ausland führen konnte. Seit der Reform können Unternehmen i.d.R. ihre im Ausland erwirtschafteten Gewinne in die USA zurückführen, ohne dafür Steuern zu zahlen. In der Vergangenheit einbehaltene ausländische Gewinne werden jedoch einmalig mit 8 bis 15,5% nachversteuert. Einige Maßnahmen wurden zusätzlich eingeführt, um eine Erosion der Steuerbemessungsgrundlage zu vermeiden. Hierzu zählen die Einführung einer Mindestbesteuerung auf die US-Erträge ausländischer Tochterunternehmen (BEAT), die Ausdehnung der Hinzurechnungsbesteuerung durch die Besteuerung von *Global Intangible Low-Taxed Income* (GILTI) von Tochterfirmen im Ausland und im Gegenzug die Einführung eines Präferenzregimes für aus immateriellen Gütern stammende, im Ausland erworbene Einkünfte (FDII). Diese Maßnahmen werden noch einmal detaillierter im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Reform auf internationale Gewinnverlagerung und der Auswahl des Unternehmenssitzes erläutert. Darüber hinaus enthält die Reform weitere bedeutende Klauseln, wie eine Zinsabzugsbeschränkung und die Möglichkeit von Sofortabschreibungen.

AUSWIRKUNGEN DER US-STEUERREFORM NACH LÄNDERGRUPPEN

Zur besseren Bewertung der Effekte der Steuerreform werden die Länder nach Regionen gruppiert. Abbildung 2 zeigt die Auswirkungen der Steuerreform auf

Abb. 2

Gewinner und Verlierer der US-Steuerreform nach Ländergruppen



verschiedene Ländergruppen. Die Antworten deuten darauf hin, dass Experten in Regionen mit engen wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA, insbesondere Industriestaaten, am häufigsten mit negativen Auswirkungen rechnen. Die Bewertungen der Steuerreform variieren nicht nur von Region zu Region, sondern stehen auch in Zusammenhang mit der Wirtschaftsstruktur und den wirtschaftlichen Verflechtungen mit den USA. Die Reform wurde vor allem in Ländern mit hohen amerikanischen Direktinvestitionen besonders negativ bewertet.⁴ In Kanada, Deutschland, Irland, Mexiko und der Schweiz erwarten mindestens drei Viertel der Experten negative Konsequenzen. In den Niederlanden hingegen rechnen die meisten Experten nicht mit einer Veränderung aufgrund der Reform, obwohl die Niederlande eines der bedeutendsten Ziele von US-Direktinvestitionen sind. Regionen, die wirtschaftlich weniger mit den USA verbunden sind, wie die Gemeinschaft unabhängiger Staaten oder osteuropäische Staaten, erwarten auch geringere Auswirkungen der Reform. In den USA ist die Meinung der Experten gespalten: Während fast die Hälfte der amerikanischen Experten glaubt, dass die USA von der Reform profitieren könnten, ist etwa ein Drittel vom Gegenteil überzeugt. Diese unterschiedlichen Wahrnehmungen können auf verschiedenen Faktoren basieren, wie beispielsweise den Folgen der Reform für internationale Steuerplanung, Steuereinnahmen und Investitionen im jeweiligen Land. Für eine weiterführende Analyse der Effekte der Steuerreform wurden die Experten daher gebeten, die

⁴ Diese Klassifizierung basiert auf Jackson (2017).

Reform entlang verschiedener relevanter Indikatoren zu bewerten.

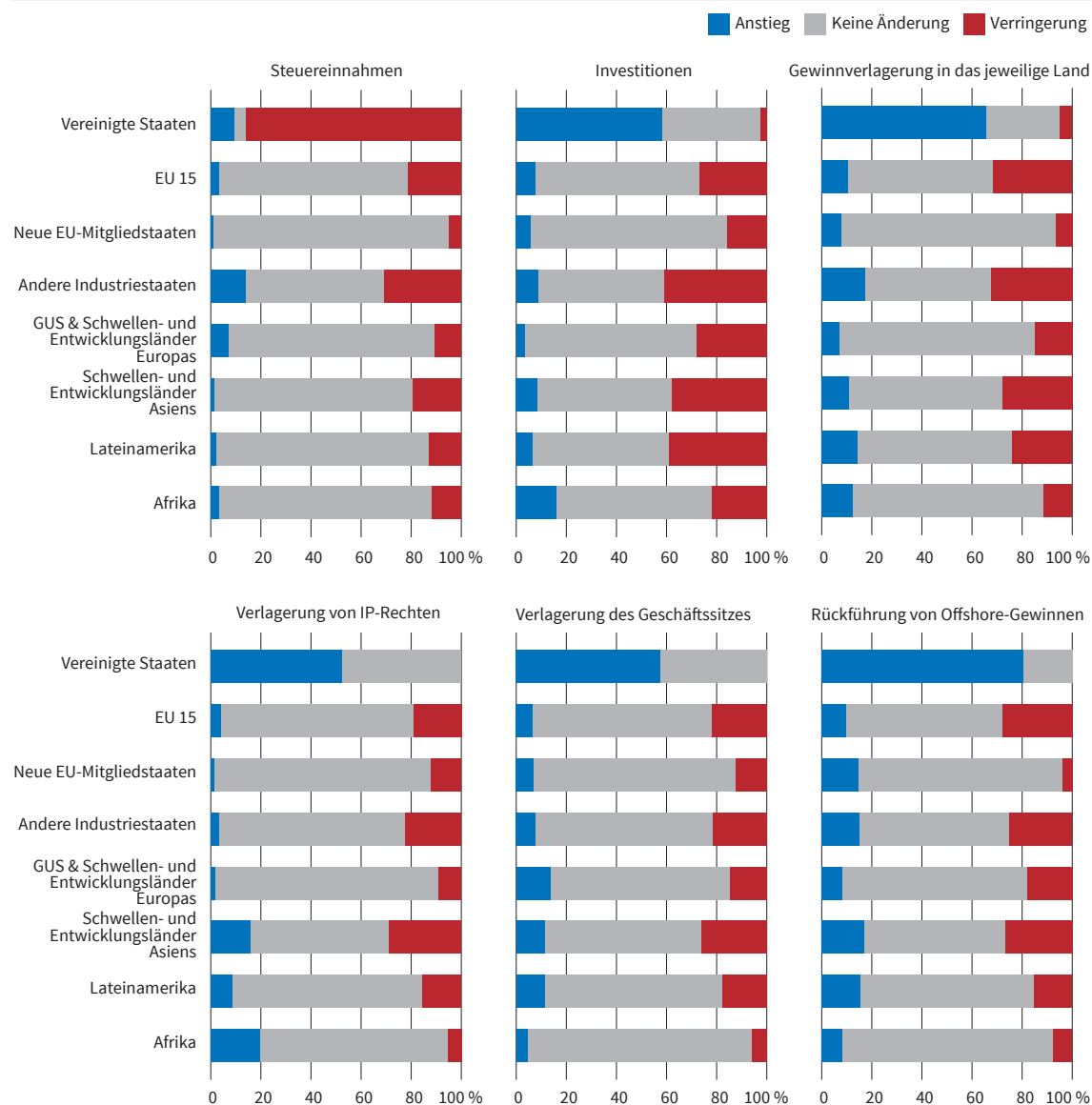
STEUEREINNAHMEN

Abbildung 3 stellt zunächst die erwarteten Auswirkungen der Reform auf die Steuereinnahmen dar. In Übereinstimmung mit den Schätzungen des Congressional Budget Office (2018) und des Joint Committee on Taxation (2017) erwarten 86% der US-amerikanischen WES-Experten einen Rückgang der Steuereinnahmen. Fast 10% erwarten dennoch einen positiven Effekt, vermutlich da sie davon ausgehen, dass mittel- oder langfristig Wachstumseffekte niedrigere Steuereinnahmen kompensieren werden. Auch andere Effekte, wie Einnahmen durch die einmalige Besteuerung von im Ausland thesaurierten Erträgen, dürften hier eine Rolle gespielt haben. Im Durchschnitt jedoch erwar-

ten WES-Experten, dass sich die Reform zu 30% selbst trägt. Das hieße, dass 30% des Rückgangs an Steuereinnahmen durch ein Wachstum der Steuerbemessungsgrundlage ausgeglichen würden. Die Mehrheit der Experten rechnet trotz allem nicht damit, dass die Reform massive Auswirkungen auf die Einnahmen ihres Landes haben wird. Die größten Auswirkungen werden in Industriestaaten außerhalb der EU prognostiziert. Hier erwarten 31% einen Rückgang und 14% einen Anstieg der Steuereinnahmen. Beide Sichten sind plausibel erklärbar. Wenn Gewinne und Investitionen in die USA verschoben werden, ist es gut möglich, dass die Steuereinnahmen in anderen Ländern sinken. Ebenso wäre es allerdings möglich, dass Unternehmen weltweit von dem erhöhten Konsum in den USA profitieren und durch erhöhte Einnahmen mehr Investitionen in anderen Ländern tätigen. In diesem Zusammenhang hat kürzlich eine Befragung deutscher Unternehmen

Abb. 3

Auswirkungen der US-Steuerreform nach Ländergruppen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

ergeben, dass 14% der deutschen Firmen, die infolge der Steuerreform verstärkt in den USA investieren möchten, ebenfalls ihre Investitionen in Deutschland steigern wollen. Jedoch scheinen 17% dieser Unternehmen Investitionen zwischen Ländern zu verschieben und im Gegenzug Investitionen in Deutschland zu verringern (vgl. Krolage und Wohlrabe 2018).

INVESTITIONEN

Eines der Ziele der Steuerreform war es, Investitionen durch niedrigere Körperschaftsteuersätze und reduzierte Investitionskosten anzukurbeln. Während das Weiße Haus (2018) betont, dass die Reform einen Anstieg der Investitionen befördere, nutzen viele Unternehmen die Steuererleichterungen auch zum Rückkauf von Unternehmensanteilen. Dies mag der Grund sein, warum sich lediglich etwa die Hälfte der US-Experten einig ist, dass die Reform zu mehr Investitionen führen werde. Im Gegensatz dazu erwartet ein Drittel aller Experten aus anderen Ländern einen Rückgang der Investitionen in ihrem Land durch eine Verschiebung von Investitionen in die USA. Außerhalb der USA rechnen nur 8% mit einem Anstieg. Besonders negativ werden die Auswirkungen der Steuerreform in den Nachbarstaaten Kanada und Mexiko sowie in den Schwellen- und Entwicklungsländern Asiens und in großen europäischen Volkswirtschaften mit hohem US-Direktinvestitionsaufkommen, wie zum Beispiel Deutschland und Irland, beurteilt. Außerdem wurde die Reform häufiger in Ländern mit Grenzsteuersätzen, die infolge der Reform die der USA übersteigen, negativ beurteilt (vgl. Abb. 3). Diese Länder boten vor der Reform vergleichsweise bessere steuerliche Finanzierungsbedingungen und haben nun diesen Wettbewerbsvorteil verloren.

STANDORTWAHL VON IP UND GEWINNVERLAGERUNG

Multinationale Unternehmen verlagern häufig ihre Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sowie geistiges Eigentum (IP) wie Patente, Warenzeichen und Marken in Niedrigsteuerländer. So werden die Gewinne, die dem geistigen Eigentum zugerechnet werden können, mit einem vergleichsweise niedrigen Satz besteuert und Gewinnverschiebung etwa durch Lizenzgebühren ermöglicht. In manchen Ländern wie Irland, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien gelten besondere Präferenzregelungen (sog. IP-Boxen), die Einnahmen aus der Schaffung und Nutzung geistigen Eigentums mit deutlich reduzierten Raten besteuern.⁵ Durch die Regelungen der US-Steuerreform steigt die Attraktivität der Verlagerung von IP in die USA. Hierbei spielt insbesondere die Einführung des FDII-Präferenzregimes für im Ausland erzielte Einkünfte amerikanischer Konzerne aus immateriellen Gütern eine

⁵ Im Zuge der BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) initiative haben viele Länder kürzlich Anpassungen ihrer IP-Regularien vorgenommen.

Rolle. Dies hat einen ähnlichen Effekt wie IP-Boxen in anderen Ländern: Einnahmen aus der Schaffung und Nutzung geistigen Eigentums in den USA werden mit einem effektiven Steuersatz von nur 13,125% belegt. Umgekehrt soll ein Mindeststeuersatz auf GILTI ausländischer Tochtergesellschaften von US-Konzernen Anreize der Verlagerung immaterieller Wirtschaftsgüter aus den USA in Niedrigsteuerländer verringern. Wie in Abbildung 3 zu sehen, erwartet etwa die Hälfte der amerikanischen Umfrageteilnehmer eine zunehmende Verlagerung von IP-Rechten in die USA. Negative Auswirkungen werden vor allem in Asien und Industriestaaten befürchtet, inklusive der EU-15-Staaten. Am pessimistischsten fielen die Einschätzungen in Irland und Kanada aus. Positive Erwartungen traten am häufigsten in Schwellenländern auf. Die Einschätzungen unterscheiden sich dagegen kaum zwischen Ländern mit und ohne eigene Vorzugsregelungen für geistiges Eigentum wie IP-Boxen.⁶ Unabhängig vom Bestehen eines solchen Anreizsystems rechnen etwa 21% der Experten mit einem Rückgang des dort angesiedelten geistigen Eigentums. Zusätzlich zu strategischen Standortentscheidungen bei IP-Rechten können multinationale Unternehmen eine Vielzahl weiterer Strategien zur Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerländer einsetzen, wie zum Beispiel eine Anpassung der Verrechnungspreise innerhalb des Unternehmens. Hierbei spielt neben den bereits genannten Instrumenten GILTI und FDII die BEAT (*Base Erosion and Anti-Abuse Tax*) eine Rolle. BEAT ist ein Mindeststeuersatz auf das zu versteuernde Einkommen US-amerikanischer Tochtergesellschaften großer ausländischer Konzerne. Indem Gewinnminderungen (z.B. durch Zinsen oder Lizenzgebühren), die entstehen, wenn US-Unternehmen Zahlungen ins Ausland tätigen, beschränkt werden, soll die Verlagerung von Gewinnen unattraktiver gemacht werden. Abbildung 3 zeigt, dass 66% der US-amerikanischen Umfrageteilnehmer eine Gewinnverlagerung in die USA infolge der Reform erwarten. Die Erwartungen in anderen Ländern divergieren: Etwa 30% der Experten in entwickelten Ländern in und außerhalb der EU sowie in Asien rechnen mit einer Gewinnverlagerung zu Lasten ihres Landes, während dies in anderen Ländern von vergleichsweise weniger Experten erwartet wird. Hier scheint es einen Unterschied zu machen, ob Länder IP-Boxen vorweisen oder nicht. Während in Ländern mit IP-Boxen 31% der Experten mit einem Rückgang der Gewinnverlagerung ins jeweilige Land rechnen, sind es nur 20% in den übrigen Ländern. Im Gegenzug erwarten 12%, dass zukünftig mehr Gewinne in das eigene Land verschoben werden.

Standortwahl des Firmensitzes

In den letzten Jahren sind Verlagerungen von Firmensitzen zunehmend in den Fokus medialer Aufmerksamkeit gerückt, da mehrere große Unternehmen Fusio-

⁶ Diese Länderklassifizierung basiert auf der Einschätzung der OECD (2017).

nen und Übernahmen genutzt haben, um Gewinne in Niedrigsteuerländer wie Irland zu verlagern (vgl. Jolly 2016). In Folge einer solchen Fusion konnte der Hauptsitz des multinationalen US-Unternehmens in ein Niedrigsteuerland verlegt werden. Unter dem vormaligen globalen US-Steuersystem zahlten multinationale Unternehmen mit einem US-Mutterkonzern Steuern auf das Einkommen, das in den USA erwirtschaftet wurde sowie auf jenes aus dem Ausland. Ausländische Konzerne mit Tochtergesellschaften in den USA mussten dagegen in den USA nur den Gewinn der dortigen Tochtergesellschaft versteuern. Im Durchschnitt reduzierten Konzerne den Anteil der weltweiten Steueraufwendungen am Ertrag von 29% auf 18% nach einer Fusion mit Verlagerung des Firmensitzes (vgl. Congressional Budget Office 2017). Die Abkehr von der weltweiten Besteuerung und der Wandel zu einem territorialen System reduziert Verlagerungsanreize, da Konzerne nun i.d.R. nur noch auf ihre US-Gewinne steuerpflichtig sind. Trotzdem bleiben Anreize zur Verlegung des Firmensitzes aufgrund spezifischer Regelungen, die lediglich US-Konzerne betreffen, bestehen. Insbesondere der Mindeststeuersatz von 10,5% auf GILTI führt zu einer Besteuerung hoher Renditen aus Auslandsbeteiligungen. Wie in Abbildung 3 dargestellt, glauben mehr als die Hälfte der US-Experten, dass die Reform zu einer zunehmenden Zahl an Firmenhauptsitzen in den USA führen wird. Wie zuvor wird ein besonders negativer Effekt in Ländern erwartet, die sich in geographischer Nähe zu den USA befinden, wie Kanada, Mexiko und andere Länder in Lateinamerika, sowie in Ländern mit hohem US-Investitionsaufkommen wie Irland, der Schweiz, Großbritannien und Deutschland. Ein ähnliches Ergebnis wurde bei Schwellenländern erzielt, wobei Experten in China häufiger eine Verlagerung der Hauptsitze in die USA erwarten als in kleineren asiatischen Ländern. Im Gegensatz dazu sind positive Erwartungen nicht so länderspezifisch konzentriert, treten aber tendenziell häufiger in den Schwellenländern Europas, in Asien und in Lateinamerika auf.

RÜCKFÜHRUNG VON OFFSHORE-GEWINNEN

Die Steuerreform hat auch den Umgang mit Offshore-Gewinnen entscheidend verändert. Vor der Reform waren ausländische Tochterunternehmen von US-Konzernen zum Steueraufschub berechtigt, solange die Gewinne im Ausland verblieben. Sobald das Unternehmen jedoch Gewinne in die USA ausschüttete, konnten Steuern von bis zu 35% anfallen. Diese Regelung führte zu einer immensen Akkumulation von unbesteuerten Offshore-Gewinnen, insbesondere in Niedrigsteuerländern. Moody's schätzt die Offshore-Liquiditätsbestände von US-amerikanischen Nicht-Finanzunternehmen 2017 auf 1,4 Billionen Dollar (vgl. Moody's 2018). Das Joint Committee on Taxation, das auch reinvestierte Profite mit einbezog, schätzte die Offshore-Gewinne 2015 sogar auf 2,6 Billionen Dollar (vgl. Congress of the United States

2016). Mit der Umwandlung des internationalen Steuersystems in ein territoriales System werden zukünftige Offshore-Gewinne i.d.R. lediglich in dem Land besteuert, in dem sie generiert werden, und unterliegen nicht mehr der US-Besteuerung. Allerdings fällt eine einmalige Nachversteuerung von 8 bis 15,5% – abhängig von der Liquidität der Vermögenswerte – auf Offshore-Gewinne an, die vor der Reform generiert wurden. Diese Gebühr wird fällig unabhängig davon, ob die Gewinne zurückgeführt werden oder nicht, was zu einer hohen einmaligen Steuerlast für viele Unternehmen führt. Infolgedessen erwarten etwa 80% der Experten aus den USA eine erhöhte Rückführung von Offshore-Gewinnen, wie Abbildung 3 darstellt. Weltweit werden sinkende Offshore-Gewinne von 23% der Experten erwartet, während 14% einen Anstieg in ihrem Land erwarten. In einigen Staaten sind die negativen Erwartungen besonders auffällig. Laut einer Studie des Congressional Research Service befinden sich 43% der Offshore-Gewinne amerikanischer Konzerne in Bermuda, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und der Schweiz (vgl. Keightley 2013). Wenig überrascht es daher, dass die Experten in diesen Ländern auch mit besonders großen Auswirkungen auf ihr Land rechnen: 43% rechnen mit einem Rückgang der Offshore-Gewinne in ihrem Land. Unter den verbliebenen Ländern erwarten vor allem die Experten in Industriestaaten und in Asien am häufigsten negative Auswirkungen. Insgesamt wurden negative Effekte besonders häufig in Ländern mit niedrigen effektiven Grenzsteuersätzen und in Ländern mit moderaten Steuersätzen, die infolge der Reform diejenigen in den USA übersteigen, antizipiert.

HANDELSBILANZ

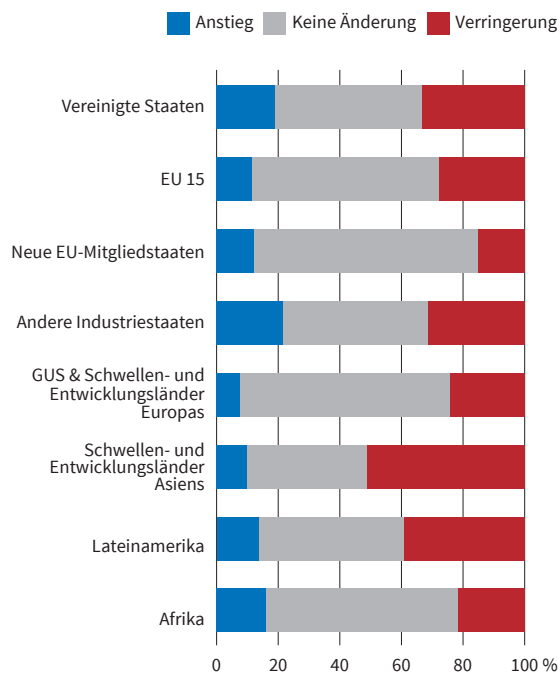
Über die Fragen zur Steuerreform hinaus wurden die WES-Experten auch zu den Effekten der Steuerreform auf die Handelsbilanz ihres Landes (d.h. Exporte – Importe) befragt. Insbesondere durch die häufige Kritik des US-Präsidenten am Handelsdefizit der USA haben Handelseffekte in der politischen Debatte an Bedeutung gewonnen. Die Einschätzungen der Experten gingen weiter auseinander. Während 20% der US-Experten einen Anstieg der Nettoexporte erwarten, rechnet ein Drittel mit einem Rückgang infolge der Steuerreform, ähnlich wie die Einschätzungen in anderen Ländern, wo 38% mit einem Rückgang rechnen. Experten in asiatischen Ländern können sich besonders häufig einen Rückgang der Nettoexporte vorstellen, während Experten in anderen entwickelten Volkswirtschaften am häufigsten einen Anstieg erwarten (vgl. Abb. 4).

WIE SOLLTEN ANDERE LÄNDER AUF DIE REFORM REAGIEREN?

Inwieweit und mit welchen Mitteln Regierungen auf die Reform reagieren sollten, ist gegenwärtig noch in vielen Ländern umstritten. Beispielsweise sagte der Vize-

Abb. 4

Handelsbilanz



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018. © ifo Institut

präsident der Europäischen Kommission Dombrovskis nach einem Treffen der EU-Finanzminister im Februar, es sei noch zu früh, um über Vergeltungsmaßnahmen zu spekulieren (vgl. Dendrinou und Deen 2018). Trotzdem haben einige Länder – einschließlich Frankreich und Großbritannien – Senkungen der Körperschaftsteuer angekündigt. Dies ist eine Maßnahme, die auch von vielen Politikern und Vertretern der Industrie weltweit gefordert wird.

Vor diesem Hintergrund wurden die WES-Experten zu ihrer Meinung befragt, wie ihre Regierung auf die Steuerreform am besten reagieren sollte. Dabei waren mehrfache Antworten zulässig. Während 34% jegliche Reaktion ablehnten, befürwortete die Mehrheit der Experten Gegenmaßnahmen. Abbildung 5 illustriert die Zustimmung für verschiedene Maßnahmen nach Ländergruppen. In Abbildung 6 sind die Antworten nach den marginalen effektiven Grenzsteuersätzen der jeweiligen Länder sortiert. Die Maßnahmen sind nach ihrer Beliebtheit unter der Gesamtheit der Umfrageteilnehmer angeordnet.⁷ Insgesamt erlangten Maßnahmen, die juristische und bürokratische Prozeduren vereinfachen sollen, besonders große Beliebtheit: 46% befürworteten den Abbau von Steuerbürokratie, und 35% hoffen auf Maßnahmen, die für mehr Rechtsklarheit sorgen. Gleichzeitig sind 43% für die Schaffung von Anreizen, um IP anzuziehen und somit den neu geschaffenen Anreizen für IP in den USA direkt entgegenzuwirken. Diese Maßnahmen könnten

⁷ Aufgrund von Unklarheiten in der Fragestellung und technischer Schwierigkeiten bei der Erhebung der Umfragedaten konnten nicht alle Befragungsteilnehmer in der Auswertung dieser Frage berücksichtigt werden.

eine Erweiterung der IP-Boxen umfassen, könnten aber auch Maßnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung beinhalten. Auch eine Senkung der Körperschaftsteuer trifft bei rund 30% der Experten auf Zustimmung. Ein Anteil von 34% der Experten, vorwiegend in Afrika und den EU-15-Mitgliedstaaten, präferiert jedoch kooperative Maßnahmen mit anderen Ländern anstelle von unilateralen Reaktionen. Solche kooperativen Maßnahmen könnten eine höhere Steuerharmonisierung, beispielsweise innerhalb der EU, oder eine Stärkung der BEPS-Initiative umfassen. Im Gegensatz dazu finden 20%, dass ihre Regierung im Alleingang Maßnahmen einführen sollte, wie etwa Exit- oder Mindeststeuern, um die Verlagerung von Gewinnen und Unternehmenssitzen zu verhindern. Nur 9% befürworten steuerliche Ausnahmeregelungen. Und eine verschwindend kleine Minderheit favorisiert eine Verkleinerung der Steuerbemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer oder einer Erhöhung der Steuersätze.

WIRD SICH DER STEUERWETTBEWERB IN ZUKUNFT VERSTÄRKEN?

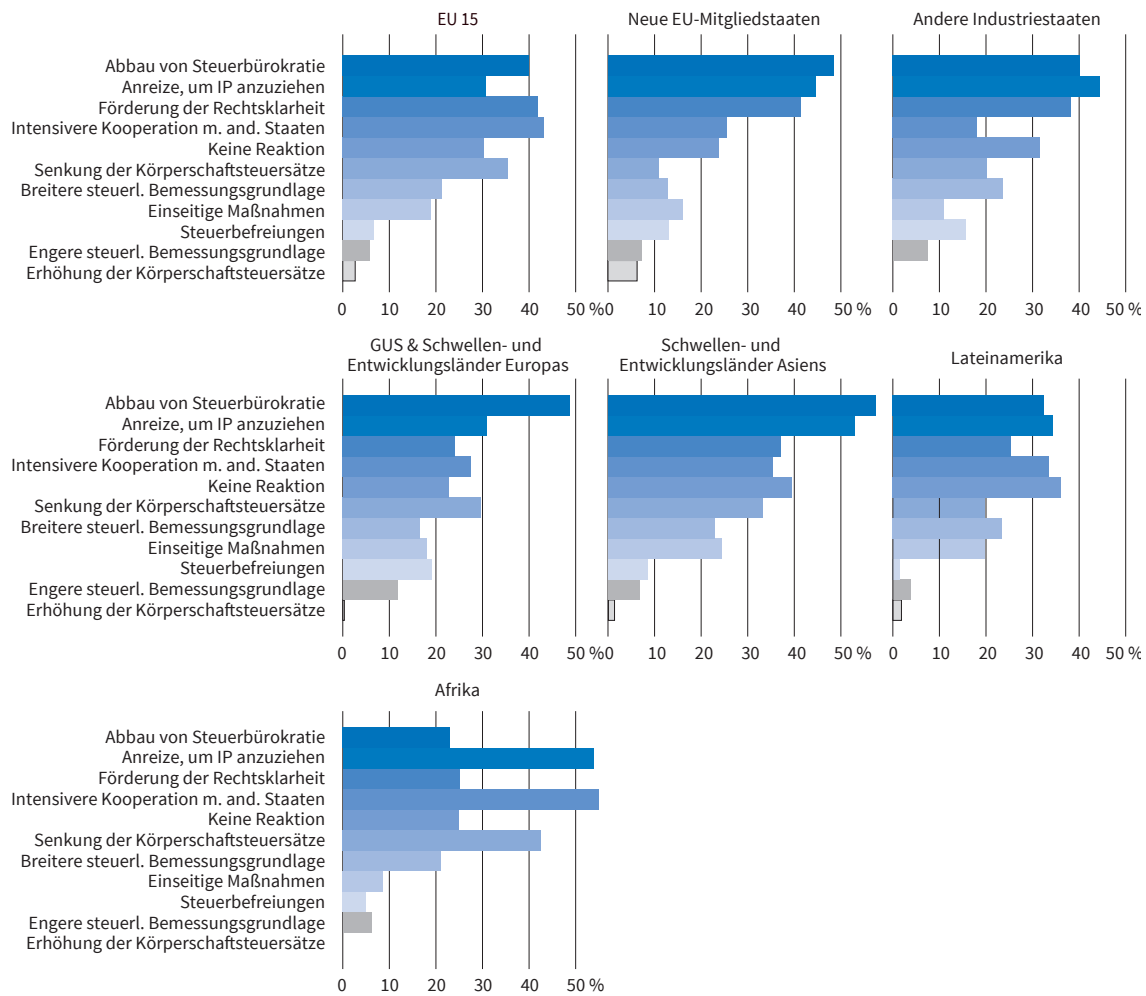
Die US-Reform sowie die anschließende Ankündigung von Steuerreformen in anderen Ländern haben eine Debatte darüber ausgelöst, ob sich der Steuerwettbewerb weltweit verschärfen wird. Obgleich Steuerwettbewerb auch positive Aspekte aufweist, etwa Vorteile für Unternehmen und Beschränkungen potenziell ineffizienter Staatsausgaben, könnte eine solche Entwicklung die Steuerbemessungsgrundlagen in vielen Ländern aushöhlen.⁸ Die Meinungen der Experten divergieren bei diesem Thema. Während eine knappe Mehrheit von 54% aller Experten mit einer Intensivierung des Steuerwettbewerbs in den kommenden Jahren rechnet, erwarten 10% einen Rückgang. Bei dieser Einschätzung treten auch regionale Unterschiede auf: In der EU 15 und in Lateinamerika erwarten rund zwei Drittel der Befragten eine Zunahme des Steuerwettbewerbs, während dies nur für eine (große) Minderheit von etwas über 40% in anderen Regionen gilt (vgl. Abb. 7).

Die WES-Experten wurden auch gefragt, welche Länder in ihrer Wahrnehmung Steuerwettbewerb verschärfen. Hierbei waren Mehrfachantworten möglich. Abbildung 8 zeigt die Antworten nach Ländergruppen, wobei die Balken den Anteil der Befragten darstellen, die die jeweilige Region als Treiber des Steuerwettbewerbs einstufen. Die Einschätzungen sind hierbei stark geographisch bedingt: Die Experten in der EU 15 und den anderen fortgeschrittenen Volkswirtschaften in Europa sehen die westlichen EU-Länder am häufigsten als Treiber des Steuerwettbewerbs an. Die Experten in den neuen EU-Mitgliedstaaten stufen die osteuropäische Länder oft als die Haupttreiber ein, während die Experten in Asien häufig die asiatischen Länder erwäh-

⁸ Für eine Literaturübersicht zum Steuerwettbewerb vgl. z.B. Devereux und Loretz (2013).

Abb. 5

Bevorzugte Reaktionen auf die US-Steuerreform nach Ländergruppen

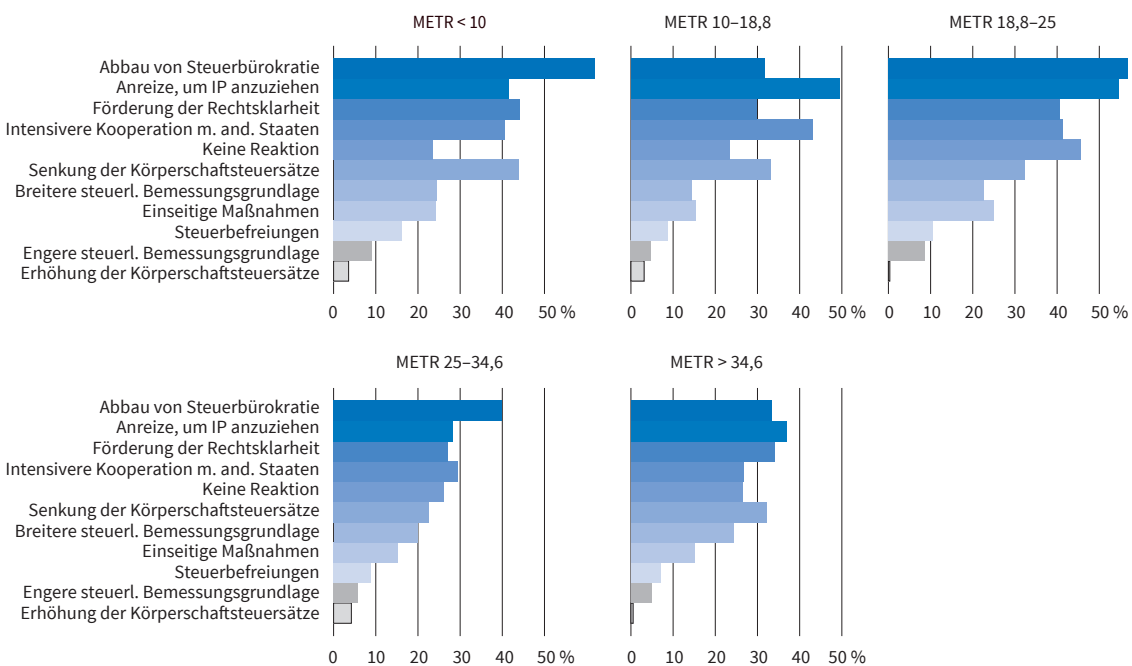


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 6

Bevorzugte Reaktionen auf die US-Steuerreform nach effektiven Grenzsteuersätzen (METR)

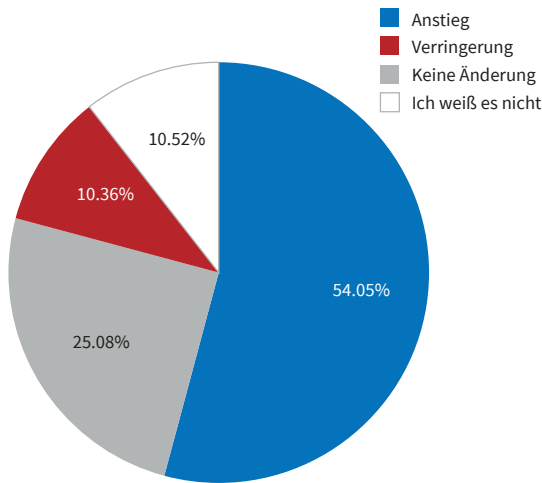


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 7

Voraussichtliche Entwicklung des Steuerwettbewerbs in den kommenden Jahren



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

nen. Im Gegenzug werden Offshore-Steuerparadiese wie die Cayman-Inseln, Panama oder die Isle of Man von vielen Experten aller Ländergruppen als Hauptakteure angesehen. In den asiatischen und lateinamerikanischen Schwellen- und Entwicklungsländern werden vorwiegend die Vereinigten Staaten als Haupttreiber des Steuerwettbewerbs eingestuft.

US-HANDELSPOLITIK

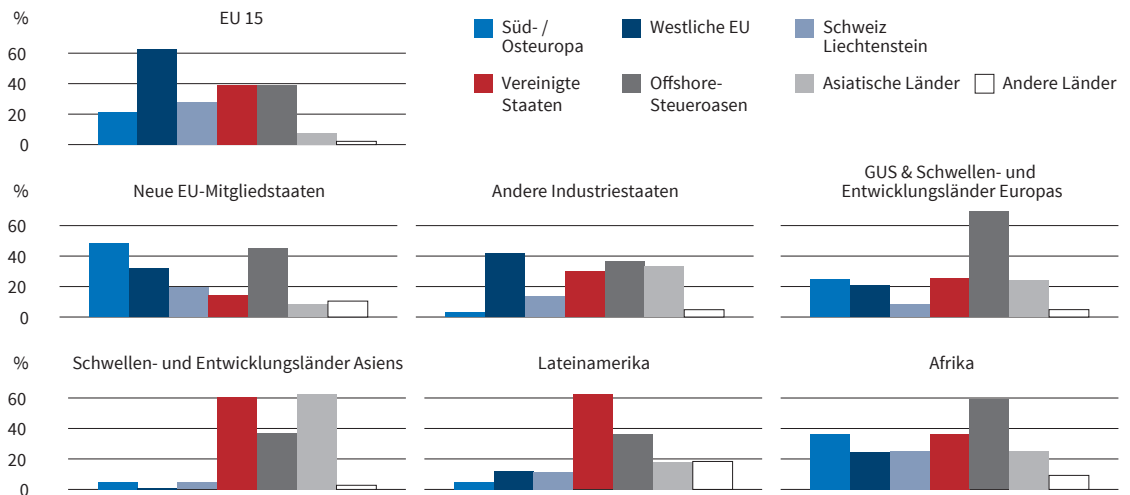
Die US-Regierung prüft derzeit die Handelsbeziehungen mit anderen Ländern und evaluiert, ob Handelsabkommen aus US-Sicht »fair« sind. Grundlegende Änderungen der US-Handelspolitik sind nicht nur aufgrund ihrer direkten wirtschaftlichen Effekte von Interesse, sondern können ebenfalls weitreichendere politische und soziale Auswirkungen nach sich ziehen. In der

Vergangenheit waren die USA substanziell an der Entwicklung des derzeitigen auf globalen Regeln basierenden multilateralen Handelssystems beteiligt. Dies beinhaltete die Gründung der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds und der Welthandelsorganisation. Um einen »freien, fairen und reziproken Handel« zu gewährleisten, kündigten die USA im März an, dass sie 25% Zölle auf Stahlimporte und 10% Zölle auf Aluminiumimporte erheben würden. Daraufhin reagierte China im April mit Importzöllen von 15–25% auf 128 US-Produkte, die von Aluminiumabfällen und Schrott bis hin zu Schweinefleisch, Früchten und Nüssen reichen. Nach seinem ursprünglichen Zolltarifvertrag unterzeichnete Präsident Trump ein Memorandum zur Einführung zusätzlicher Einfuhrzölle auf 1 300 chinesische Waren mit einem Schwerpunkt auf Hightech-Produkten. China reagierte mit einer Zollerhöhung auf US-Importe in einem vergleichbaren Umfang, einschließlich Sojabohnen, Flugzeugen und Autos (vgl. Solomon 2018). Südkorea hat im Rahmen des KORUS-Handelsabkommens eine Befreiung von den Einfuhrzöllen von 25% für Stahl ausgehandelt (vgl. Diamond 2018). Andere Länder wie Kanada, Mexiko und die EU erhielten eine Verlängerung vom Weißen Haus bis zum 1. Juni 2018⁹, unterliegen aber mittlerweile den Zöllen. Mexiko reagierte mit eigenen Zöllen auf US-Stahl sowie auf Agrarprodukte von Bourbon bis hin zu Schweinefleisch – Produkten aus Regionen, in denen republikanische Abgeordnete in den Kongresswahlen im November um ihre Wiederwahl kämpfen (vgl. Reuters 2018). Kanada, der größte Lieferant von Stahl für die Vereinigten Staaten, wird Zölle in Höhe von 16,6 Mrd. Kanadischen Dollar (12,8 Mrd. US-Dollar) für Importe aus den Vereinigten Staaten einführen, darunter

⁹ Zum Zeitpunkt der Befragung hatte die EU eine Ausnahmeregelung bis zum 1. Juni 2018 erhalten (vgl. Europäische Kommission 2018).

Abb. 8

Länder, die den Steuerwettbewerb am stärksten vorantreiben

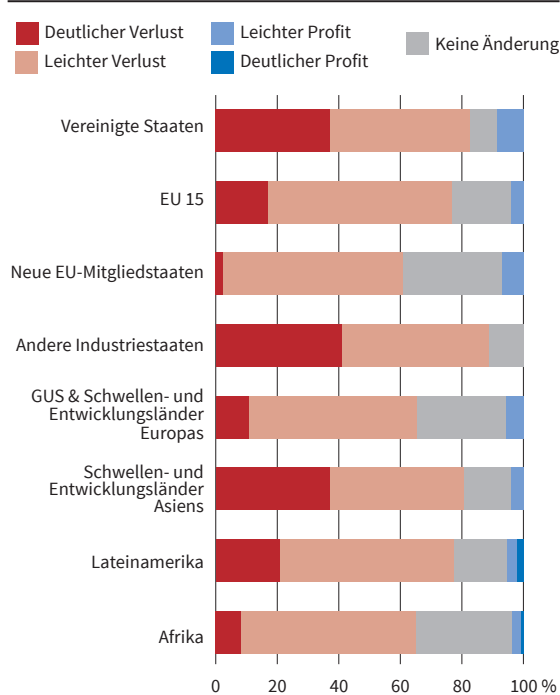


Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Abb. 9

Gewinner und Verlierer der US-Handelspolitik nach Ländergruppen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

Whisky, Orangensaft, Stahl, Aluminium und andere Produkte (vgl. Lange und Melander 2018). Gegenmaßnahmen stehen ebenfalls auf der Agenda der EU, die ebenso ein Verfahren gegen die Vereinigten Staaten bei der Welthandelsorganisation (WTO) einleiten wird. Die Risiken eines Handelskrieges scheinen zuzunehmen.

Wie bereits erwähnt, stimmen die WES-Experten generell darin überein, dass die Handelsbeschränkungen, die durch die USA eingeführt werden, sowohl in ihren eigenen Ländern als auch in den USA zu Verlusten führen werden (vgl. Abb. 1). Abbildung 9 zeigt, dass die Antworten zwischen Ländergruppen abweichen. Die Experten aus den Vereinigten Staaten bewerten die Veränderungen in der Handelspolitik negativer als andere Regionen, mit Ausnahme anderer Industriestaaten. In den USA sind 82% der Experten der Meinung, dass die jüngsten Zolleinführungen negative Auswirkungen auf die US-Wirtschaft haben werden. Die Experten aus der EU 15 und den neuen Mitgliedstaaten der EU sind im Vergleich zu den anderen entwickelten Volkswirtschaften weniger besorgt. Andere Länder, die überwiegend Verluste aus den Veränderungen der US-Handelspolitik befürchten, sind Irland, die Republik Korea, Mexiko, Kanada, Australien, Japan und China.

Auch ob und wie Regierungen auf die Handelsreform reagieren sollten, ist in vielen Ländern ein viel diskutiertes Thema. Daher wurden die WES-Experten nach ihren bevorzugten Reaktionen gefragt. Mehrfache Antworten waren möglich. Die am meisten bevor-

zugte Option, die von 68% der Experten insgesamt angegeben wurde, bestand darin, die Zusammenarbeit mit anderen Ländern in Handelsfragen zu verstärken. 21% der Experten sprachen sich gegen jegliche Reaktionen ihrer Regierung aus. Diese Option weist vor allem in Europa eine vergleichsweise hohe Popularität auf (vgl. Abb. 10). Nur sehr wenige Experten befürworteten Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den USA, indem sie ihre eigenen Handelsbeschränkungen gegen die USA durchsetzen.

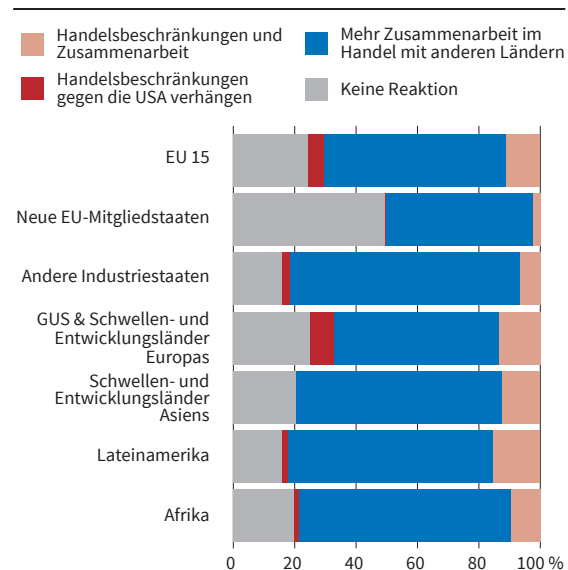
FAZIT

Die US-Steuerreform und die jüngsten Änderungen der US-Handelspolitik haben weltweit eine lebhafte Debatte über ihre Auswirkungen und angemessene politische Reaktionen ausgelöst. In diesem Zusammenhang wurden die Experten des ifo World Economic Survey gebeten, die US-Steuer- und Handelspolitikreformen zu bewerten und zur Klärung beizutragen, wie diese politischen Veränderungen weltweit wahrgenommen werden.

Die Expertenbefragung ergibt einen starken Konsens, dass Änderungen der US-Handelspolitik negative Auswirkungen auf die jeweiligen Länder der Experten sowie auf die USA haben. Die Einschätzung der Steuerreform ist differenzierter: Während etwa die Hälfte der Experten von negativen Auswirkungen auf ihr jeweiliges Land ausgeht, erwartet die Mehrheit, dass die USA von dieser Reform profitieren werden. Die Bewertungen unterscheiden sich zwischen den Ländergruppen. Hierbei wurden verschiedene Dimensionen untersucht, die für Regierungen und Unternehmen von großer Bedeutung sind. Dazu zählen die erwarteten Auswirkungen der Reform auf Steuereinnahmen, Investitionen, Gewinnverlagerung, Standortentscheid-

Abb. 10

Bevorzugte Reaktionen auf die US-Handelspolitik nach Ländergruppen



Quelle: ifo World Economic Survey (WES) II/2018.

© ifo Institut

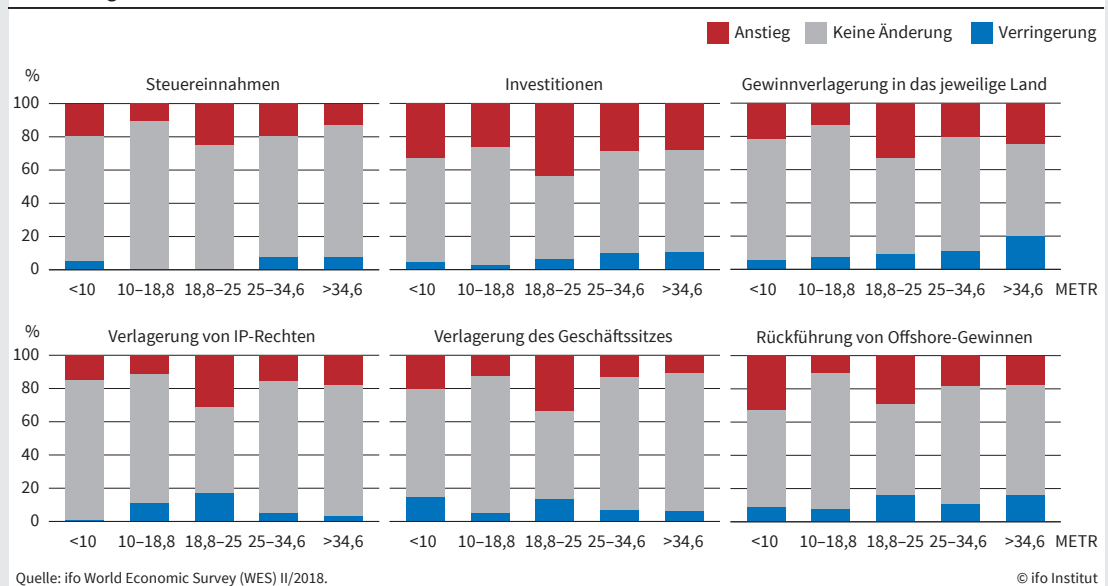
Box

Wie hängen diese Einschätzungen mit den Steuersätzen der Länder zusammen?

In Anlehnung an Mintz (2018) unterscheiden wir die Länder anhand ihrer effektiven Grenzsteuersätze (METR). Damit wird analysiert, ob die Antworten zwischen Ländern mit hohen und niedrigen Steuern variieren. Die METR misst die Körperschaftsteuerbelastung der Rentabilität marginaler Investitionen vor Steuern. Die US-Reform senkte die US-METR von vergleichsweise sehr hohen 34,6 auf 18,8%, einer Rate unter dem internationalen Durchschnitt. Für diesen Vergleich werden die Länder in fünf Kategorien eingeteilt: (i) Länder mit einer sehr niedrigen METR unter 10%, (ii) Länder mit einer METR über 10, aber unter 18,8%, d.h. einer METR unter derer der USA nach der Reform, (iii) Länder mit einer METR zwischen 18,8 und 25%, d.h. über derer der USA, aber unter dem BIP-gewichteten Weltdurchschnitt, der nach der Reform etwa 25% beträgt, (iv) Länder mit einer überdurchschnittlichen METR, die jedoch die vormalige US-METR unterschreitet, (v) Länder, deren Vorreformraten bereits über denen der USA lagen. Die Gruppe, die in allen Dimensionen am stärksten betroffen zu sein scheint, sind Länder mit moderaten Steuersätzen, die in Folge der Reform über denen der USA liegen.

Abb. 11

Auswirkungen der US-Steuerreform nach effektiven Grenzsteuersätzen



dungen bei Firmensitzen und die Rückführung von Offshore-Gewinnen. Dabei befürchten Experten aus Ländern mit engen Beziehungen zu den USA, z.B. Länder mit erheblichen US-Direktinvestitionen oder Länder, die in der Nähe der USA liegen, tendenziell eher negativere Auswirkungen. Die Antworten unterscheiden sich auch nach Steuersätzen: Negative Erwartungen treten am häufigsten in Ländern mit moderat hohen effektiven Grenzsteuersätzen auf, die infolge der Reform über denen der USA liegen. Diese Länder haben im Zuge der Reform ihren Steuervorteil gegenüber den USA eingebüßt.

Ob und wie Regierungen auf die Reform reagieren sollen, ist ein weit diskutiertes Thema. Die Mehrheit der WES-Experten spricht sich für Reaktionen und Gegenmaßnahmen aus. Dabei werden Maßnahmen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands, wie der Abbau von Steuerbürokratie, und Maßnahmen, die für mehr Rechtsklarheit sorgen, sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Ländern häufig favorisiert. Ein Teil der Experten befürwortet Gegenmaßnahmen mit

stärkerem Retorsionscharakter: 43% befürworten die Schaffung von Anreizen zur Verlagerung von IP, und 30% sprechen sich für eine Senkung der Körperschaftsteuersätze aus. Falls solche Bewertungen von politischen Entscheidungsträgern geteilt werden, könnte es in den kommenden Jahren zu weiteren Veränderungen in der globalen Steuerlandschaft kommen. In Bezug auf die US-Handelspolitik teilen die WES-Experten eine negative Einschätzung und erwarten ebenso keinen Vorteil aus dieser Politik für die USA. Der Anteil der US-Experten, die in den Veränderungen der Handelspolitik negative Auswirkungen auf die USA sehen, übersteigt sogar den Anteil der europäischen Experten mit einer negativen Einschätzung für die europäische Wirtschaft. Dennoch geben die meisten Experten einen Ausbau der Zusammenarbeit in Handelsfragen mit anderen Ländern als bevorzugte Handlungsoption an. Sehr wenige Befragungsteilnehmer sprachen sich hingegen für Handelsbeschränkungen gegenüber den USA aus.

LITERATUR

- Congressional Budget Office (2018), *The Budget and Economic Outlook: 2018 to 2028*, 9. April, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53651-outlook.pdf>.
- Congressional Budget Office (2017), *An Analysis of Corporate Inversions*, September, verfügbar unter: <https://www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53093-inversions.pdf>.
- Congress of the United States (2016), »Barthold-Letter-to-Brady-and-Neal«, 3. August, verfügbar unter: <https://waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2016/09/20160831-Barthold-Letter-to-BradyNeal.pdf>.
- Dendrinou, V. und M. Deen (2018), »Trump's Tax Law Rankles European Finance Ministers«, *Bloomberg*, 20. Februar, verfügbar unter: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-20/eu-finance-chiefs-to-talk-trump-tax-plan-amid-transatlantic-row>.
- Devereux, M.P. und S.L. Loretz (2013), »What Do We Know About Corporate Tax Competition?«, *National Tax Journal* 66(3), 745–774.
- Diamond, J. (2018), »Trump delays steel, aluminum tariffs for US allies for 30 days«, CNN, 1. Mai, verfügbar unter: <https://edition.cnn.com/2018/04/30/politics/tariff-deadline-delay/index.html>.
- Europäische Kommission (2018), »Commission statement following US announcement of an extension until 1 June of the EU's exemption from US tariffs on steel and aluminium imports«, 1. Mai, verfügbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1839>.
- Jackson, J.K. (2017), *U.S. Direct Investment Abroad: Trends and Current Issues*, Congressional Research Service Report, 29. Juni, verfügbar unter: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS21118.pdf>.
- Joint Committee on Taxation (2017), *Estimated Revenue Effects of the »Tax Cuts and Jobs Act«, as ordered reported by the Committee on Finance on November 16, 2017*, verfügbar unter: <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/x-59-17.pdf>.
- Jolly, D. (2016), »Ireland, Home to U.S. »Inversions«, Sees Huge Growth in G.D.P.«, *The New York Times*, 12. Juli, verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2016/07/13/business/dealbook/ireland-us-tax-inversion.html>.
- Keightley, M.P. (2013), *An Analysis of Where American Companies Report Profits: Indications of Profit Shifting*, Congressional Research Service Report, 18. Januar, verfügbar unter: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42927.pdf>.
- Krolage, C. und K. Wohlrabe (2018), »Auswirkungen der US-Steuerreform auf deutsche Unternehmen – Ergebnisse einer Unternehmensumfrage«, *ifo Schnelldienst* 71(7), 74–76.
- Lange, J. und I. Melander (2018), »U.S. allies hit back at Washington's steel, aluminum tariffs«, *Reuters*, 30. Mai, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-metals-europe/u-s-allies-hit-back-at-washingtons-steel-aluminum-tariffs-idUSKCN1IV2TN>.
- Mintz, J. (2018), »Global Implications of US Tax Reform«, *EconPol Working Paper* Nr. 8.
- Moody's (2017), »US-corporate-cash-pile-to-rise«, 20. November, verfügbar unter: https://www.moody's.com/research/Moodys-US-corporate-cash-pile-to-rise-5-to-19-PR_375739.
- OECD (2017), *Harmful Tax Practices – 2017 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris.
- Reuters (2018a), »Corrected-Update 1-Mexico hits back on U.S. steel, slaps tariffs on pork, bourbon«, 5. Juni, verfügbar unter: <https://www.reuters.com/article/usa-trade-mexico/corrected-update-1-mexico-hits-back-on-us-steel-slaps-tariffs-on-pork-bourbon-idUSL2N1T70GC>.
- Solomon, D. (2018), »What impact would a trade war between the U.S. and China have on their economies?«, *Focus Economics*, 25. April, verfügbar unter: <https://www.focus-economics.com/blog/impact-of-trade-war-between-us-and-china-on-their-economies>.
- White House (2018), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-tax-reform-delivering-americans>.