

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 03/2017

07. März 2017

## Protektionistische Handelspolitik unter dem Deckmantel einer Steuerreform

*Von Christoph Oslislo*

Seit Jahren haben die US-Republikaner an einer Reform der nationalen Unternehmensbesteuerung getüftelt. Mit einer republikanischen Mehrheit im Senat und einem republikanischen Präsidenten im Weißen Haus sehen sie nun erstmals eine echte Umsetzungschance. Die Reform kann in der geplanten Form fundamentale Folgen sowohl für US-amerikanische Firmen und Konsumenten als auch für über den Globus verteilte Handelspartner der USA und folglich für die gesamte Weltwirtschaft haben.

### Die Kernidee

Das Konzept wird den Amerikanern folgendermaßen serviert: „20% Destination-Based Corporate Cashflow Business Tax with Border Tax Adjustment“ (DBCFT). Die Kernidee liegt in der Umstellung der grundsätzlichen Systematik der Unternehmensbesteuerung: Während bisher auf Basis eines global orientierten Steuersystems die Einkommen von US-Unternehmen zu einem relativ hohen Satz in den USA nach dem Quellenstaatsprinzip versteuert wurden, sollen in Zukunft Kapitalflüsse der Unternehmen auf Basis eines nur territorial gültigen Steuersystems nach dem Bestimmungslandprinzip zu einem niedrigeren Satz besteuert werden.

Bei der geplanten Reform handelt es sich um ein ausgeklügeltes Maßnahmenpaket, das sich einige Probleme des aktuellen Besteuerungssystems vornimmt. Hierzu gehören der im Verhältnis zu den anderen Industrienationen äußerst hohe Unternehmenssteuersatz, ein verhältnismäßig geringes Aufkommen sowie die Regelung der Rückführung von Auslandsgewinnen. Die umstrittenste Veränderung im System der Unternehmensbesteuerung ist allerdings der sogenannte „steuerliche Grenzausgleich“.

### Steuerlicher Grenzausgleich

Das aktuelle Steuersystem richtet sich nach dem Quellenstaatsprinzip: Unternehmen werden dort besteuert, wo die Produktion der Güter stattfindet. Es ist das weltweit dominierende Prinzip der nationalen Unternehmensbesteuerung und legt fest, dass die Besteuerung am gleichen Ort wie die Wertschöpfung stattfindet. Mithilfe eines steuerlichen Grenzausgleichs (Border Tax Adjustment, kurz: BTA) rückt nun das Bestimmungslandprinzip in den Fokus, mit anderen Worten: Die Besteuerung der Unter-

nehmen findet dort statt, wo die Waren und Dienstleistungen konsumiert werden. Grundsätzlich versteht man unter einem BTA eine heimische Steuer, die Anwendung auf importierte Waren findet, nicht jedoch auf exportierte. Die Steuertheorie kennt das Bestimmungslandprinzip typischerweise von der Mehrwertsteuer, die für gewöhnlich auf importierte Güter anfällt, während sie bei Ausfuhren zurückerstattet wird.

Die Wirkweise des BTA in der nun geplanten neuen US-Unternehmensbesteuerung wird deutlich, wenn die Effekte auf internationale Handelsströme betrachtet werden: Auf der einen Seite dürfen infolge des BTA Kosten für Importe in die USA sowie im Ausland angefallene Kosten in Zukunft nicht mehr von der Besteuerungsgrundlage abgezogen werden. Heimischen Produzenten und Händlern, die ihre Waren bei heimischen Produzenten beziehen, ist es hingegen weiterhin erlaubt, ihre Kosten abzusetzen. Auf der anderen Seite werden Exporterlöse von US-Unternehmen zukünftig nicht mehr besteuert. Das Ergebnis: Ausländische Wertschöpfung von Importgütern wird im Inland steuerlich nachbelastet, während inländische Wertschöpfung im Falle von Exportgütern steuerfrei bleibt.

### Versteckter Protektionismus...

In den letzten Wochen kündigte Trump neben dem Bau einer Mauer handelspolitische Maßnahmen wie die Aufkündigung bestehender Freihandelsverträge sowie die Einführung von Strafzöllen an. Was er davon tatsächlich umsetzen wird und welche dieser Drohungen eher metaphorischer Natur sind, lässt sich im Falle des aktuellen US-Präsidenten bislang nur schwer sagen.

Protektionistische Ambitionen können sich in politischen Instrumenten verstecken, in denen man zunächst nicht unbedingt mit ihnen rechnet. Brisant wird der BTA nämlich dann, wenn man die Steuerbelastung anhand des Beispiels zweier miteinander im Wettbewerb stehenden Anbieter auf dem US-Markt vergleicht, die ihr Produkt zum gleichen Preis an einen Händler verkaufen wollen: Der Händler hat in diesem Fall die Wahl zwischen dem importierten Gut und dem in den USA hergestellten Gut für jeweils 1.000 USD, wobei er nur das letztere aufgrund des BTA zu 20% als Kosten absetzen kann. Natürlich entscheidet er sich für das heimisch hergestellte Produkt, da es ihn effektiv nur 800 USD kostet. Indem sie das importierte Gut im Vergleich zum heimisch produzierten Gut um 25% verteuert, wirkt die neue Regel also wie eine

25-prozentige Importsteuer. Die Entscheidung, wo heimische Produzenten ihre Güter anbieten, wird auf ähnliche Weise zugunsten von Exporten beeinflusst.

### ... jedoch mit Verlierern aus den eigenen Reihen

Der BTA würde zu einer effektiven Verteuerung der importierten Eingangswaren großer Handelsketten führen, deren Geschäftsmodell darauf basiert, Waren in großem Umfang zu importieren und in den USA weiterzuverkaufen („Big Box Retailer“). Insofern diese nicht in der Lage sind, die gestiegenen Kosten anders abzufedern, ist mit massiven Preiserhöhungen auf dem Markt für importierte Waren zu rechnen. Die geplante Reform kann auf diese Weise schwerwiegende Folgen insbesondere für US-Konsumenten mit mittlerem oder geringem Einkommen haben, die zahlreichen Studien zufolge einen weitaus größeren Anteil ihres verfügbaren Einkommens für importierte Waren ausgeben als Besserverdiener.

### Den Devisenmarkt mitdenken

Preissteigerungen sind nur in dem Maße zu erwarten, wie Wechselkurse nicht hinreichend schnell und flexibel auf die Steuerreform und auf eine Veränderung der amerikanischen Handelsbilanz reagieren. Werden Wechselkurseffekte berücksichtigt, ist mit weiteren auch aus Trumps Sicht eher unattraktiven Folgen der Steuerreform zu rechnen.

In einer Welt mit flexiblen Wechselkursen lehrt uns die ökonomische Theorie, dass Wechselkursveränderungen infolge von protektionistischen Maßnahmen schnell die erhofften Wettbewerbsvorteile neutralisieren oder sogar umkehren können. Unilateral eingeführte steuerliche Vorteile für Exporteure und steuerliche Benachteiligungen von Importen in die USA lassen die ausländische Nachfrage nach US-Exportgütern steigen und die Nachfrage nach importierten Waren sinken. Die Folge ist eine Aufwertung des US-Dollars. Fällt diese Aufwertung so stark aus, dass sie die Wirkungen der Steuerreform absorbiert, zahlen nicht die amerikanischen Haushalte, sondern ganz in Trumps Sinne über den Terms-of-Trade-Effekt eines aufgewerteten US-Dollars ausländische Unternehmen: US-Importeure verdienen weniger US-Dollar, während US-Exporte für ausländische Käufer teurer werden.

### Folgen einer Dollaraufwertung

Im Falle einer Dollaraufwertung wäre mit weltweiten Konsequenzen zu rechnen: Ein erstarkender Dollar würde massive Schäden für Dollar-Schuldner in der ganzen Welt bedeuten, vor allem in Schwellenländern, wo die Verschuldung der Unternehmen aufgrund des leichten Zugangs zu Kapital zwischen 2004 und 2014 um 350% zu-

nahm – zu einem großen Teil in US-Dollar. Gleichzeitig besteht ein Großteil des Auslandsvermögens der Amerikaner (also der Summe aller Forderungen gegenüber dem Ausland) in Fremdwährungen, während die Verbindlichkeiten größtenteils in US-Dollar denominated sind, weshalb die USA auch selbst schwer unter einem starken Dollar leiden würden. „It’s killing us“ scheint, wenn auch in typisch Trump’scher Manier vereinfacht und zugespitzt formuliert, von der Tendenz her zuzutreffen. Die Volksrepublik China würde aufgrund ihrer großen Dollarreserven zu den Gewinnern der Reform zählen.

### Handlungsoptionen auf Seiten der Handelspartner

Es kursieren bereits zahlreiche Vorschläge, wie Handelspartner der USA auf die Reform reagieren können, um potenzielle Verzerrungen im internationalen Wettbewerb abzumildern. Die Umsetzbarkeit des Vorschlags, es dem amerikanischen Partner gleichzutun und ebenfalls eine DBCFT einzuführen, erscheint zumindest innerhalb der EU vor dem Hintergrund aller momentanen Ungereimtheiten unwahrscheinlich. Eine so ehrgeizige Reform als EU-weites Projekt würde aller Wahrscheinlichkeit nach am Einstimmigkeitsprinzip für Legislativakte im Steuerrecht scheitern. Gleiches gilt für eine Umgestaltung der bereits existierenden Mehrwertsteuer, um Nachteile durch eine drohende Doppelbesteuerung europäischer Exporteure zu reduzieren.

Grundsätzlich gilt, dass sich alle Länder im Klaren darüber sein müssen, dass mit überstürzten Strategien ein globaler Handelskrieg ausgelöst werden kann, mit allen negativen Folgen, die ein Handelskrieg mit sich bringt. Daher sollte von der Idee protektionistischer Gegenmaßnahmen, von denen in der Regel keiner der Beteiligten profitiert und durch die zumeist auch der Handel mit anderen Partnern beeinflusst wird, Abstand genommen werden.

### Ausblick

Zu diesem Zeitpunkt ist schwer vorherzusagen, wann und in welcher Form die Steuerreform umgesetzt wird. Äußerungen des US-Präsidenten sind diesbezüglich bisher sehr ambivalent. Donald Trump sollte als ehemaliger Unternehmer die langfristigen Kosten und Nutzen einer solchen Reform gegeneinander abwägen können. Es ist damit zu rechnen, dass Trump die Folgen einer Dollaraufwertung sowie massiven Widerstand aus diversen Lobbygruppen fürchtet, was er gewohnt eloquent mit den Worten „Anytime I hear border adjustment, I don’t love it.“ ausdrückt. Das macht doch Hoffnung.

9.085 Zeichen