

Bräutigam, Rainer; Heinemann, Friedrich; Schwab, Thomas; Spengel, Christoph

Research Report

Analyse der US-Steuerreform: Eine vbw Studie

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Bräutigam, Rainer; Heinemann, Friedrich; Schwab, Thomas; Spengel, Christoph (2018) : Analyse der US-Steuerreform: Eine vbw Studie, vbw - Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/196400>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Steuern

Analyse der US-Steuerreform

Studie

Stand: Oktober 2018

vbw

Eine vbw Studie, erstellt von ZEW Mannheim, erstellt von Rainer Bräutigam, Friedrich Heinemann, Thomas Schwab und Christoph Spengel, ZEW Mannheim

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Anpassungsbedarf auf Unternehmensebene und im deutschen Steuerrecht

Am 22. Dezember 2017 haben die USA nach langer Vorlaufzeit und intensiven Diskussionen eine weitreichende Steuerreform beschlossen, die zum 01. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Mit ihr gewinnen die Vereinigten Staaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung ihre innerhalb der letzten 30 Jahren verlorene Wettbewerbsfähigkeit zurück.

Die für Unternehmen auffälligste Änderung ist der neue Körperschaftsteuersatz. Er sank mit dem Jahreswechsel von 35 auf 21 Prozent. Zugleich wurden Regelungen zur Bemessungsgrundlage angepasst und neue Anreizmechanismen und Mechanismen zur Abwehr steuerlicher Gestaltungen eingeführt. Die Reform will damit Investitionen in den USA für US-Unternehmen und ausländische Investoren deutlich attraktiver machen, insbesondere auch bezogen auf Forschung und Entwicklung. Zudem will sie einen Anreiz setzen, bisher auf Fremdkapitalbasis getätigte Investitionen auf Eigenkapital umzustellen und Niedrigsteuerangeboten anderer Länder für US-Unternehmen die Attraktivität nehmen.

Die Neuerungen kommen deutschen Unternehmen, die sich in den USA engagieren, in vielerlei Hinsicht entgegen. An einigen Stellen können sie bestehende Investments allerdings auch gefährden, so dass sowohl Finanzierungsstrukturen von Investitionen als auch konzerninterne Strukturen nachzusteuern sind. Unsere vorliegende Studie zeigt auf, wo entsprechender Handlungsbedarf entsteht.

Die US-Steuerreform fordert auch den deutschen Steuergesetzgeber heraus. Das gilt insbesondere bei der steuerlichen Forschungsförderung und beim Niveau der Unternehmenssteuerlast insgesamt. Hier muss sich Deutschland bewegen, um Zukunftsinvestitionen in unserem Land attraktiv zu halten.

Bertram Brossardt
31. Oktober 2018

Inhalt

1	Zusammenfassung	1
2	US-Steuerreform – qualitative Beschreibung	3
2.1	Reformmaßnahmen im nationalen Kontext	3
2.1.1	Senkung des Körperschaftsteuersatzes	3
2.1.2	Änderungen bei der Steuerbemessungsgrundlage	5
2.2	Reformmaßnahmen mit internationalem Bezug	7
2.2.1	Abkehr vom Prinzip der Welteinkommensbesteuerung	8
2.2.2	BEAT: Mindestbesteuerung zur Eindämmung von Gewinnverlagerungen ins Ausland	8
2.2.3	FDII und GILTI: „Zuckerbrot“ und „Peitsche“ zur Versteuerung von Gewinnen in den USA	9
2.3	Einschätzung der Reformmaßnahmen	9
3	US-Steuerreform und effektive Steuerbelastungen	11
3.1	Methodik	11
3.2	Effektivbesteuerung in den USA vor und nach der Reform	12
3.3	Vergleich der Effektivsteuerbelastung mit Deutschland	14
4	Effektive Steuerbelastungen im internationalen Kontext nach der US-Steuerreform	15
4.1	Finanzierungsentscheidungen deutscher Unternehmen für Investitionen in den USA und mögliche Problemfelder	15
4.2	Analyse der neu eingeführten Sonderregime	17
4.2.1	BEAT: Erhöhung der Effektivsteuerbelastung durch Mindestbesteuerungstest	17
4.2.2	GILTI: Globale Mindestbesteuerung von Auslandseinkünften	18
4.2.3	FDII: Deutliche Vergünstigung für Transaktionen mit Auslandsbezug	20
5	Gesamtwirtschaftliche Effekte der US-Steuerreform und deutscher Handlungsbedarf	23
5.1	Auswirkungen auf Direktinvestitionen	23
5.2	Auswirkungen auf US-Wachstum und Handelsbeziehungen	23
5.3	Handlungsbedarf in Deutschland	24

Literaturverzeichnis	27
Ansprechpartner / Impressum	29

1 Zusammenfassung

Die wichtigsten mit der US-Steuerreform verbundenen Effekte und Herausforderungen

Zum 01. Januar 2018 ist in den USA eine weitreichende Steuerreform in Kraft getreten, die auch für deutsche Unternehmen von hoher Relevanz ist. Die vorliegende Studie will einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der umfangreichen Reformmaßnahmen schaffen. Es werden dazu zunächst qualitativ die wesentlichen Maßnahmen der kürzlich beschlossenen US-Steuerreform beschrieben. Unter Verwendung eines bewährten Modells zur Messung von Effektivsteuerbelastungen werden zusätzlich die Auswirkungen der US Steuerreform auf nationale und grenzüberschreitende Unternehmensinvestitionen quantitativ analysiert.

Es ist zu betonen, dass die Auswirkungen der Reform zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht vollständig abgeschätzt werden können. Dies hat insbesondere mit der noch unsicheren Implementierung einzelner Reformmaßnahmen auf Ebene der Bundesstaaten zu tun. Diese verwenden zwar grundsätzlich die Regelungen des Bundes, können jedoch eigenständige Anpassungen vornehmen.

Insgesamt verfolgen die USA durch die Steuerreform klar das Ziel, inländisches Steuersubstrat zu sichern und zugleich ausländisches Steuersubstrat anzuziehen, um die USA als Standort für Investitionen insgesamt zu stärken.

Bei der qualitativen Analyse wird deutlich, dass die USA mit ihren nationalen Maßnahmen (Senkung des Steuersatzes, tendenzielle Verbreiterung der Bemessungsgrundlage) eine Steuerreform durchgeführt haben, wie sie auch in anderen Industrieländern in den vergangenen Jahren zu beobachten war. Neu sind hingegen die umfänglichen neuartigen Anreiz- und Abwehrmechanismen (BEAT, GILTI, FDII).

Die quantitative Analyse zeigt, dass die effektive Steuerbelastung in den einzelnen US-Bundesstaaten nach der US-Steuerreform erheblich zurückgeht. So ergibt sich z. B. in Kalifornien ein Rückgang der Effektivsteuerbelastung von 36,3 Prozent auf 27,2 Prozent. Mit dieser drastischen Reduktion holen die USA gegenüber deutschen Standorten deutlich auf und unterbieten diese teilweise sogar. So beträgt die Effektivsteuerbelastung für einen deutschen Standort mit einem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz 28,8 Prozent. Bei alleiniger Betrachtung der nominellen Gesamtsteuerbelastung ist die Differenz zu den deutschen Standorten noch höher.

Auch für grenzüberschreitende Investitionen ergeben sich durch die US-Steuerreform weitreichende Änderungen. So ändert sich für eine Investition eines deutschen Unternehmens in den USA die optimale Finanzierungsstruktur. Anstatt Fremdkapital wie vor der US-Steuerreform ist nun Eigenkapital zu bevorzugen. Hier können sich für neue, mit Eigenkapital finanzierte Investitionen Gefahren durch die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung

Zusammenfassung

ergeben. Bei bestehenden Investitionen, die mit Fremdkapital finanziert sind, besteht ein möglicher Anpassungsbedarf durch die Verschärfung der amerikanischen Zinsschranke. Aus der Analyse der Sonderregime wird deutlich, dass Anreizmechanismen wie der FDII-Abzug die Effektivsteuerbelastung noch weiter senken und die BEAT für deutsche Unternehmen von sehr hoher Bedeutung sein kann. Hier gibt es auch große Gefahren einer Doppelbesteuerung. Die GILTI spielt hingegen in Bezug auf Deutschland keine unmittelbare Rolle.

Die weitreichenden Änderungen bei den Effektivsteuerbelastungen haben auch gesamtwirtschaftliche Relevanz. Aufgrund der gesunkenen Effektivsteuerbelastung werden die USA als Investitionsstandort attraktiver, sodass Investitionen deutscher Unternehmen in den USA zunehmen könnten. Für amerikanische Unternehmen wird durch die neu eingeführte Freistellung von Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften das Besteuerungsniveau im Ausland erheblich relevanter. Davon dürften Niedrigsteuerländer wie Irland im Vergleich zu Deutschland eher profitieren. Gleichzeitig könnten die durch die US-Steuerreform ausgelösten Investitionsanreize zu einer erhöhten Nachfrage amerikanischer Unternehmen nach deutschen Anlagegütern führen. In Anbetracht der momentanen Zolldiskussionen ist hierzu allerdings keine klare Aussage möglich.

In Deutschland liegt die letzte Unternehmensteuerreform mittlerweile zehn Jahre zurück. Mit der US-Steuerreform, aber auch durch Steuersatzsenkungen in anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Belgien, besteht die Gefahr, dass die Attraktivität Deutschlands aus steuerlicher Sicht zunehmend zurückgeht. Die US-Steuerreform offenbart auch neuen Handlungsbedarf, in dem z. B. Doppelbesteuerungsgefahren abzumildern sind oder eine Überprüfung der Grenze bei der Hinzurechnungsbesteuerung zunehmend notwendig erscheint.

2 US-Steuerreform – qualitative Beschreibung

Übersicht über die wichtigsten Reformmaßnahmen, Vergleich mit Deutschland

2.1 Reformmaßnahmen im nationalen Kontext

2.1.1 Senkung des Körperschaftsteuersatzes

Die prominenteste Änderung der US-Steuerreform stellt die Senkung des Körperschaftsteuersatzes auf Bundesebene von 35 Prozent auf 21 Prozent dar. Diese Reduktion von 14 Prozentpunkten ist sowohl im Vergleich zur letzten US-Steuerreform 1986¹ (Reduktion um zwölf Prozentpunkte) als auch im Vergleich mit Reformen in anderen Industriestaaten² beträchtlich.

Tabelle 1

Gesamtsteuersatz (nominell) für ausgewählte Bundesstaaten

	<i>Steuersatz (Bundes- staat)</i>	<i>Gesamtsteuersatz</i>		
		<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>	<i>Änderung</i>
Texas	-	35,0%	21,0%	-14,0%-Punkte
North Carolina	3%	37,0%	23,4%	-13,6%-Punkte
South Carolina	5%	38,3%	25,0%	-13,3%-Punkte
New York	6,5%	39,2%	26,1%	-13,1%-Punkte
Kalifornien	8,84%	40,8%	28,0%	-12,8%-Punkte

Quelle: IBFD. Für die Berechnung des Gesamtsteuersatzes wurde die Anrechenbarkeit der von den Bundesstaaten erhobenen Körperschaftsteuer auf die Bundessteuer berücksichtigt. Texas erhebt anstatt einer Körperschaftsteuer eine ‚gross receipts tax‘, die in dieser Studie nicht berücksichtigt wird.

¹ Vgl. Pechman (2017).

² Vgl. Djankov (2017).

In den USA setzt sich der Gesamtsteuersatz für Unternehmen aus der Körperschaftsteuer auf Bundesebene und auf der Ebene der Bundesstaaten zusammen. Die Körperschaftsteuer beider Ebenen (Bund und Bundesstaaten) ist dabei dahingehend miteinander verschränkt, dass die Körperschaftsteuerzahlung an die Bundesstaaten von der Bemessungsgrundlage des Bundes abgezogen werden darf. Der Gesamtsteuersatz sinkt aufgrund dieses Mechanismus gegenüber der Belastung vor der Reform nicht generell um 14 Prozentpunkte. In Tabelle 1 sind für fünf beispielhafte Bundesstaaten (Texas, North Carolina, South Carolina, New York, Kalifornien) die Steuersätze dieser Bundesstaaten sowie die Gesamtsteuersätze (unter Einschluss der Steuerbelastung des Bundes) vor und nach der Reform dargestellt.

Vor der Steuerreform bewegten sich die Gesamtsteuersätze im Bereich von 35 Prozent (Texas, ohne vergleichbare Körperschaftsteuer) bis 40,8 Prozent (Kalifornien). Durch die Senkung des Steuersatzes auf Bundesebene von 35 Prozent auf 21 Prozent reduzieren sich die Gesamtsteuersätze deutlich und bewegen sich nun zwischen 21,0 Prozent (Texas) und 28,0 Prozent (Kalifornien). Der Gesamtsteuersatz reduziert sich für Bundesstaaten mit niedrigen Körperschaftsteuersätzen stärker als für solche mit höheren Körperschaftsteuersätzen. Als weitere Konsequenz kommt es durch die Steuerreform zu einer breiteren Streuung der Gesamtsteuersätze zwischen den Bundesstaaten.

Neben einem Vergleich der Entwicklungen innerhalb der USA ist es auch bedeutsam, wie sich der Gesamtsteuersatz in den USA im Vergleich zu Deutschland entwickelt. Tabelle 2 gibt dazu einen Überblick.

Tabelle 2

Ranking Gesamtsteuersatz (nominell) vor und nach der US-Steuerreform im Vergleich zu Deutschland

<i>Rang</i>	<i>vor Reform</i>		<i>nach Reform</i>	
1	DE (Wolfertschwenden)	23,9%	Texas	21,0%
2	DE (Durchschnitt)	31,6%	North Carolina	23,4%
3	DE (München)	33,0%	DE (Wolfertschwenden)	23,9%
4	Texas	35,0%	South Carolina	25,0%
5	North Carolina	37,0%	New York	26,1%
6	South Carolina	38,3%	Kalifornien	28,0%
7	New York	39,2%	DE (Durchschnitt)	31,6%
8	Kalifornien	40,8%	DE (München)	33,0%

Quelle: IBFD und Destatis.

In Deutschland setzt sich der Gesamtsteuersatz aus der Körperschaftsteuer (15 Prozent), dem Solidaritätszuschlag und der gemeindespezifischen Gewerbesteuer zusammen. Mit Wolfertschwenden (Hebesatz: 230 Prozent) und München (Hebesatz: 490 Prozent) wird die Bandbreite der bayerischen Gewerbesteuerhebesätze gut abgedeckt. Der resultierende Gesamtsteuersatz reicht von 23,9 Prozent in Wolfertschwenden bis 33,0 Prozent in München. Der Durchschnittssatz deutscher Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern (Hebesatz: 451 Prozent, Gesamtsteuersatz 31,6 Prozent)³ ordnet den Reformeffekt für Deutschland insgesamt ein.

Während vor der US-Steuerreform selbst in Kommunen mit hohen Gewerbesteuerhebesätzen wie München (Hebesatz: 490 Prozent) ein niedrigerer Gesamtsteuersatz als in allen US-Bundesstaaten vorherrscht, ändert sich das Bild mit der US-Steuerreform grundlegend. Mit Wolfertschwenden fällt selbst die bayerische Gemeinde mit dem niedrigsten Gewerbesteuerhebesatz hinter zwei US-Bundesstaaten zurück. Der deutsche Durchschnitt sowie München bilden nun das Ende des hier betrachteten Rankings.⁴

2.1.2 Änderungen bei der Steuerbemessungsgrundlage

Neben der Senkung des Steuersatzes beinhaltet die US-Steuerreform eine Reihe von Änderungen bei der Steuerbemessungsgrundlage. Mit der Einführung einer Sofortabschreibung wird ein Anreiz für neue Investitionen gesetzt. Zugleich verbreitern Maßnahmen wie eine restriktivere Verlustnutzung und eine weitergehende Einschränkung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsen die steuerliche Bemessungsgrundlage.

Mit der Einführung der Sofortabschreibung für abnutzungsfähige Anlagegüter können die Anschaffungskosten für eine Investition vollständig im Jahr der Anschaffung steuerlich geltend gemacht werden. Bisher sahen die US-Abschreibungsregelungen einen Zeithorizont von acht Jahren vor.⁵ Der aus der Sofortabschreibung resultierende Liquiditätsvorteil könnte einen Anreiz zur verstärkten Investitionstätigkeit schaffen. Nach derzeitiger Lage wird die Sofortabschreibung für Anschaffungen bis zum Jahr 2022 gewährt und anschließend bis zum Steuerjahr 2026 stufenweise zurückgefahren.⁶ Inwieweit die Sofortabschreibung auch auf Ebene der Bundesstaaten Anwendung findet, lässt sich bisher noch nicht vollständig abschätzen.⁷

³ Dieser Hebesatz bezieht sich auf den Durchschnitt für deutsche Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern. Vgl. z. B. Wagschal et al. (2016).

⁴ Um auf einen ähnlichen nominalen Effektivsteuersatz wie Texas zu kommen, müsste eine Gemeinde in Deutschland einen Gewerbesteuerhebesatz von 150 Prozent anwenden. Das gesetzlich definierte Minimum für Gewerbesteuerhebesätze liegt jedoch bei 200 Prozent (vgl. § 16 (4) Gewerbesteuergesetz).

⁵ Bisher war in den USA bereits eine Bonusabschreibung möglich, die eine erhöhte Abschreibung von 50 Prozent der Anschaffungskosten im Jahr der Anschaffung vorsah.

⁶ Ab 2023 können im Jahr der Anschaffung nur noch 80 Prozent des Anschaffungswertes angesetzt werden, der Restwert wird wie bisher über die restlichen sieben Jahre abgeschrieben. Die Bonusabschreibung von 80 Prozent des Anschaffungswertes im ersten Jahr wird bis 2026 jährlich um 20 Prozent reduziert, so dass mit dem Steuerjahr 2027 wieder die üblichen steuerlichen Abschreibungsvorschriften anzuwenden sind.

⁷ Vgl. Phillips/Wlodychak (2018).

Verbreiterungen der Bemessungsgrundlage ergeben sich zunächst durch die Neuregelung der steuerlichen Behandlung von Verlusten. War es vor der Reform möglich, Verluste sowohl 20 Jahre vorzutragen als auch zwei Jahre zurückzutragen, entfällt nun die Möglichkeit zum Verlustrücktrag gänzlich. Einerseits können Verluste nun für einen unbegrenzten Zeitraum vorgetragen werden, andererseits ist die Nutzung der Verluste auf jährlich maximal 80 Prozent des steuerlichen Einkommens beschränkt, es erfolgt also eine Mindestbesteuerung.

Eine weitere Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage ist in der Abschaffung der *domestic production deduction* zu sehen, die vor allem für in den USA produzierende Unternehmen relevant war. Dabei handelte es sich um einen Abzugsbetrag für Produktionsaufwendungen, der die gesamte Steuerbemessungsgrundlage um bis zu neun Prozent reduzierte⁸ und damit auch die effektive Steuerbelastung senkte. Durch die Steuerreform wird dieser Abzug ersatzlos gestrichen.

Die Verschärfungen bei der Abzugsfähigkeit von Zinsaufwendungen verbreitern die Steuerbemessungsgrundlage ebenfalls. Vor der Steuerreform konnten Unternehmen einen Nettozinsaufwand von bis zu 50 Prozent des EBITDA⁹ geltend machen. Mit der Steuerreform wurde diese Grenze auf 30 Prozent eingeschränkt und es werden auch Darlehen gegenüber Dritten in die Berechnung einbezogen.¹⁰ Zudem soll ab 2022 die relevante Bezugsgröße auf EBIT umgestellt werden, was eine nochmalige Verschärfung bedeutet, da Abschreibungen die Bezugsgröße dann nicht mehr erhöhen.

In Tabelle 3 sind die wichtigsten Änderungen bei der Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage durch die US-Steuerreform zusammengefasst. Zu Vergleichszwecken sind zusätzlich die entsprechenden Regelungen in Deutschland aufgeführt. Im Vergleich mit Deutschland fällt besonders die nun weiter steigende Diskrepanz bei der Abschreibung von Maschinen auf, bei der in Deutschland lediglich eine lineare Abschreibung erlaubt ist. Bei der steuerlichen Behandlung von Verlusten sowie der Zinsabzugsfähigkeit findet mit der US-Steuerreform jedoch eine Annäherung an die in Deutschland gültigen Regelungen statt. Stellenweise sind diese in den USA (z. B. durch den nicht vorhandenen EBITDA-Vortrag bei der Zinsschranke) restriktiver als in Deutschland ausgestaltet.

⁸ Vgl. Karnis (2010).

⁹ EBITDA bezeichnet dabei eine (für steuerliche Zwecke) modifizierte Größe des Gewinns vor Steuern, Zinsen und Abschreibungen.

¹⁰ Von der alten Regelung waren nur Darlehen gegenüber verbundenen Unternehmen betroffen.

Tabelle 3

Übersicht zu den wichtigsten Änderungen in der nationalen Steuerbemessungsgrundlage der USA mit Vergleich zu Deutschland

Reglement		USA		Deutschland
		vor Reform	nach Reform	
Abschreibungen (Maschinen)		degressiv	Sofortabschreibung	linear
Verlustvortrag	zeitlich	20 Jahre	unbegrenzt	unbegrenzt
	relativ	unbegrenzt	max. 80% des steuerlichen Einkommens	1 Mio. EUR; danach max. 60%
Verlustrücktrag		2 Jahre	-	1 Jahr (max. 1 Mio. EUR)
Zinsschranke	Abzugsfähigkeit	max. 50% des EBITDA	max. 30% des EBITDA	max. 30% des EBITDA
	Vorträge	Zinsvortrag	Zinsvortrag	Zins- und EBITDA-Vortrag
	Anwendbarkeit	Verhältnis Fremdkapital zu Eigenkapital darf 1:1,5 nicht überschreiten	Umsatz > 25 Mio. USD	Freigrenze: 3 Mio. EUR

Quelle: Schreiber (2017); Bräutigam/Spengel (2015); IRS. Die Auflistung für die US bezieht sich auf die Körperschaftsteuer auf Bundesebene. Die Körperschaftsteuersysteme der Bundesstaaten können abweichende Regelungen vorsehen.

2.2 Reformmaßnahmen mit internationalem Bezug

Die US-Steuerreform bringt auch weitreichende Änderungen mit internationalem Bezug mit sich, die für deutsche Investitionen in den USA sehr relevant sein können. Einerseits wollen die USA damit bestimmte Steuervermeidungsmöglichkeiten eingrenzen, andererseits sollen andere Mechanismen die Attraktivität der USA für Investitionen stärken.

2.2.1 Abkehr vom Prinzip der Welteinkommensbesteuerung

Den markantesten Aspekt der US-Steuerreform mit internationalem Bezug stellt der Wechsel vom Prinzip der Welteinkommensbesteuerung hin zur Territorialbesteuerung dar. Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften an ihre US-Muttergesellschaft unterlagen bisher einer nochmaligen Besteuerung in den USA, wobei im Ausland gezahlte Steuern angerechnet werden konnten. Aufgrund des hohen Steuersatzes von 35 Prozent haben viele amerikanische Konzerne eine Repatriierung ausländischer Gewinne in der Vergangenheit vermieden. Mit der nun geltenden Freistellung der Dividenden von ausländischen Tochtergesellschaften folgen die USA als letztes großes Industrieland dem internationalen Standard der Territorialbesteuerung.¹¹ Dieser grundsätzliche Systemwechsel wird nur durch die Beibehaltung der Hinzurechnungsbesteuerung und des Einführens neuer Sonderregime wie GILTI¹² eingeschränkt.

Für die Umstellung vom bisher angewandten Prinzip der Welteinkommensbesteuerung auf das Prinzip der Territorialbesteuerung wird übergangsweise eine *Toll Charge* erhoben. Hierbei wird eine Einmalbesteuerung auf bisher nicht repatrierte Gewinne ausländischer Tochtergesellschaften amerikanischer Konzerne vorgenommen. Der anzuwendende Steuersatz beträgt grundsätzlich 15,5 Prozent.¹³

2.2.2 BEAT: Mindestbesteuerung zur Eindämmung von Gewinnverlagerungen ins Ausland

Hinter dem Akronym BEAT (*base erosion and anti-abuse tax*) verbirgt sich eine mit der US-Steuerreform neu eingeführte Gegenmaßnahme zur Gewinnverlagerung. Konkret handelt es sich um einen Mindestbesteuerungstest. Dieser soll verhindern, dass Unternehmen die amerikanische Bemessungsgrundlage durch Zahlungen an ausländische verbundene Unternehmen übermäßig reduzieren können. Die Vorschrift ist nur für Unternehmen mit einem Mindestumsatz von 500 Millionen USD im Dreijahresdurchschnitt relevant.¹⁴

Für den BEAT-Mindestbesteuerungstest wird zunächst eine alternative Steuerbemessungsgrundlage ermittelt. Zum regulären steuerpflichtigen Einkommen werden bestimmte Aufwendungen an verbundene Unternehmen wie Zins- oder Lizenzzahlungen, aber auch Zahlungen für konzerninterne Dienstleistungen hinzugerechnet. Auch Ausgaben für Anlagengüter, die von einer ausländischen Konzerngesellschaft gekauft werden, werden zur alternativen Steuerbemessungsgrundlage hinzugezählt. Diese alternative Steuerbemessungsgrundlage wird dann mit einem Satz von fünf Prozent (2018) bzw. zehn Prozent (ab 2019) multipliziert. Die so ermittelte Mindestbesteuerung wird mit der regulär ermittelnden Steuerbelastung verglichen. Ist die regulär ermittelte Steuerlast geringer, gilt die höhere BEAT-Steuer, wodurch effektiv eine steuerliche Zusatzbelastung ausgelöst wird.

¹¹ Vgl. die Übersicht bei Spengel et al. (2017).

¹² Siehe dazu Punkt 2.2.3.

¹³ Ein reduzierter Steuersatz von 8% kommt zur Anwendung, wenn die repatrierten Gewinne höher als der Liquiditätsbestand der ausländischen Tochtergesellschaft sind.

¹⁴ Zusätzlich muss ein gewisser Prozentsatz (3%) an entsprechenden schädlichen Zahlungen gegeben sein.

2.2.3 FDII und GILTI: „Zuckerbrot“ und „Peitsche“ zur Versteuerung von Gewinnen in den USA

Hinter GILTI (*global intangible low-taxed income*) verbirgt sich – ähnlich wie bei BEAT – eine Abwehrmaßnahme, hier insbesondere gegen die oftmals sehr geringe Besteuerung von Erträgen aus immateriellen Wirtschaftsgütern bei ausländischen Tochtergesellschaften. Dagegen wird mit FDII (*foreign-derived intangible income*) eine niedrige Besteuerung von Gewinnen mit Auslandsbezug eingeführt. Daher kann das Zusammenspiel der beiden Mechanismen als „Zuckerbrot“ (FDII) und „Peitsche“ (GILTI) bezeichnet werden.

GILTI richtet sich z. B. gegen die in der EU weit verbreiteten Patentboxen. Hier ergibt sich eine Einschränkung des neu eingeführten Territorialprinzips. Die Berechnungsmethodik ist sehr komplex und berücksichtigt neben im Ausland belegenen Vermögenswerten auch im Ausland gezahlte Steuern durch eine Anrechnung von 80 Prozent. Insgesamt führt die Einführung der GILTI zu einer globalen Mindestbesteuerung der Erträge aus immateriellen Wirtschaftsgütern in Höhe von 10,5 Prozent bis 13,125 Prozent. GILTI kann somit ähnlich wie BEAT als ein Mindestbesteuerungstest gesehen werden, der nun jedoch für ausländische Gewinne greift.

FDII ist im Gegensatz zu GILTI ein positiver Anreiz für Konzerne, da sie dazu führt, dass Geschäfte mit Auslandsbezug einer geringeren Besteuerung unterliegen. Neben Lizenz Einkünften können davon auch normale Exportgeschäfte für Waren profitieren, da die FDII-Regelung nicht nur auf Erträge aus immateriellen Wirtschaftsgütern abzielt. Für entsprechende Umsätze können US-Unternehmen einen Sonderabzug von 37,5 Prozent geltend machen. Damit reduziert sich der zur Anwendung kommende Steuersatz für diese Einkünfte faktisch auf 13,125 Prozent. Dies dürfte sowohl für exportierende Unternehmen wie auch für Unternehmen mit hohen Lizenz einkünften zu einer nochmalig geringeren Steuerbelastung führen.

2.3 Einschätzung der Reformmaßnahmen

Mit der Steuerreform haben die USA unter Präsident Trump ein sehr umfassendes Gesetzespaket verabschiedet, das insgesamt auf eine Steigerung der Attraktivität der USA als Standort für Investitionen abzielt. Die nationalen Maßnahmen kombinieren (abgesehen von der Einführung der Sofortabschreibung) eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage mit einer drastischen Steuersatzsenkung. Eine ähnliche Zielrichtung wurde mit der damaligen Unternehmensteuerreform 2008 in Deutschland verfolgt.

Darüber hinaus haben die USA im Rahmen des Gesetzespakets ein neuartiges Netz aus Anreiz- und Abwehrmechanismen für grenzüberschreitende Investitionen eingeführt. Die grundsätzliche Freistellung von Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften sowie FDII schaffen Anreize, Investitionsmittel und Tätigkeiten in die USA zu verlagern. Zugleich sichern die USA durch den BEAT-Mechanismus inländisches Steuersubstrat und sehen mit GILTI eine globale Mindestbesteuerung für ausländische Gewinne (insbesondere für Erträge aus immateriellen Wirtschaftsgütern) vor.

3 US-Steuerreform und effektive Steuerbelastungen

Eine deutliche Reduktion in der Effektivsteuerbelastung führt zu einer höheren Attraktivität der USA als Standort für Investitionen

3.1 Methodik

Die US-Steuerreform bringt wie dargestellt neben der Senkung des Steuersatzes auch Änderungen in der Steuerbemessungsgrundlage mit sich. Während die Senkung des Steuersatzes die Steuerbelastung von Unternehmen eindeutig reduziert, sind die tatsächlichen Auswirkungen nur im Zusammenhang mit den gleichzeitig verabschiedeten Veränderungen bei der Bemessungsgrundlage analysierbar. Dies gilt auch hinsichtlich möglicher Implikationen der US-Steuerreform im internationalen Kontext. So kann sich etwa die Finanzierungsentscheidung für Investitionen in den USA durch deutsche Unternehmen nach der US-Steuerreform ändern.

Die Konsequenzen der US-Steuerreform werden im Folgenden anhand von Effektivsteuerbelastungen analysiert, wozu auf das Modell von Devereux und Griffith¹⁵ (kurz: DG-Modell) zurückgegriffen wird. Dabei handelt es sich um einen sogenannten zukunftsorientierten Ansatz, bei dem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerregelungen die Effektivsteuerbelastung einer hypothetischen Investition berechnet wird. Abbildung 1 zeigt die Struktur der betrachteten Investition und deren Finanzierung.

Das betrachtete hypothetische Investitionsvorhaben besteht zu gleichen Teilen aus fünf Wirtschaftsgütern (Firmengebäude, Immaterialgut, Maschinen, Finanzanlagen, Vorräte). Die Finanzierungsquellen bestehen im Grundfall zu 65 Prozent aus Eigenkapital und zu 35 Prozent aus Fremdkapital. Mit Hilfe des Modells können Effektivsteuersätze berechnet werden, die neben den Steuersatz- und Bemessungsgrundlagenänderungen auch die internationalen Reformaspekte der US-Steuerreform berücksichtigen.¹⁶ Ein weiterer Vorteil des Modells ist die vereinfachte Berücksichtigung anderer relevanter Unternehmenssteuern (z. B. Vermögensteuer).

Als Maßgröße der Effektivsteuerbelastung wird die *effective average tax rate* (EATR) berechnet. Die EATR ist dabei als prozentuale Differenz zwischen dem Barwert der hypothetischen Investition vor Steuern und dem Barwert dieser Investition nach Steuern zu verstehen. Als Vorsteuerrendite der Investition wird dazu von einem Wert von 20 Prozent ausgegangen. Damit der EATR ausschließlich profitable Investitionen betrachtet werden,

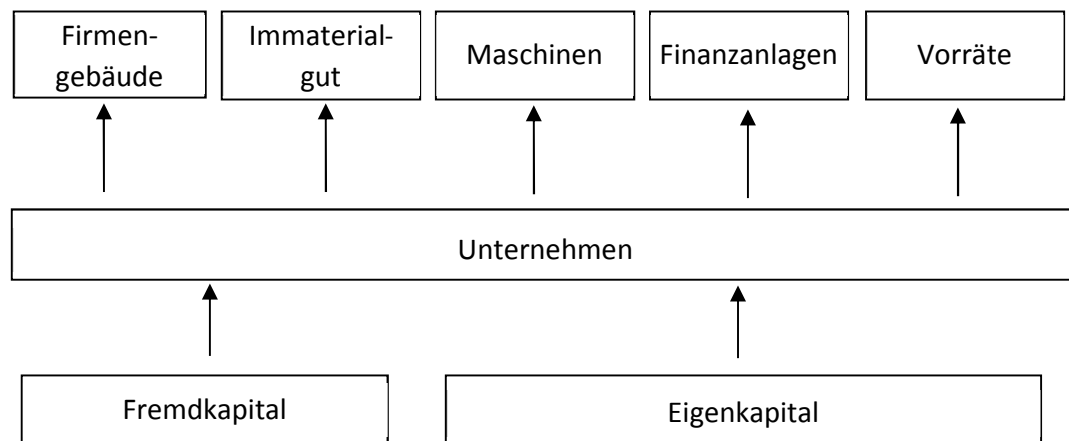
¹⁵ Vgl. Devereux/Griffith (1999); Devereux/Griffith (2003).

¹⁶ Vgl. für eine ausführliche Beschreibung des DG-Modells sowie zugrundeliegende Berechnungsannahmen z. B. Spengel et al. (2017). Nicht berücksichtigt werden z. B. die neuen Einschränkungen bei der Verlustverrechnung. Das Modell wurde bereits für eine erste Analyse zur US-Steuerreform verwendet. Vgl. Heinemann et al. (2017).

kann sie als Maßgröße für die Attraktivität eines Standorts für die Ansiedlung von Investitionen aus steuerlicher Sicht interpretiert werden.

Abbildung 1

Struktur hypothetischer Investments im Modell nach Devereux/Griffith



Quelle: ZEW

Im Folgenden werden die Auswirkungen der US-Steuerreform zunächst im nationalen Kontext quantifiziert. Neben einer Quantifizierung der EATR für verschiedene US-Bundesstaaten wird auch ein Vergleich zu Deutschland gezogen. Im Anschluss (Teil 4) werden die Implikationen der US-Steuerreform für grenzüberschreitende Investitionen analysiert.

3.2 Effektivbesteuerung in den USA vor und nach der Reform

In Tabelle 4 ist die EATR für ausgewählte US-Bundesstaaten vor und nach der Reform dargestellt.

Vor der Verabschiedung der US-Steuerreform lag die EATR in allen betrachteten Bundesstaaten bei über 30 Prozent mit einer Spannbreite von 32,3 Prozent in South Carolina und 36,4 Prozent in New York. Mit der Reform sinkt die Effektivsteuerbelastung um rund zehn Prozentpunkte und bewegt sich nun im Bereich von 22,6 Prozent (South Carolina) und 27,3 Prozent (New York).

Tabelle 4

EATR für ausgewählte US-Bundesstaaten vor und nach der Reform

<i>Bundesstaat</i>	<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>
US Bundessteuer	29,1%	18,9%
South Carolina	32,3%	22,6%
North Carolina	32,8%	23,1%
Texas	34,9%	25,6%
Kalifornien	36,3%	27,2%
New York	36,4%	27,3%

Quelle: Eigene Berechnungen. Bei den Effektivsteuerbelastungen wurden Bonusabschreibungen berücksichtigt (50 Prozent vor Reform und 100 Prozent nach Reform).

Die Heterogenität in den Effektivsteuerbelastungen zwischen den Bundesstaaten erklärt sich durch die Unterschiede in den jeweiligen Körperschaftsteuersystemen der Bundesstaaten¹⁷, aber auch durch die unterschiedliche Ausgestaltung weiterer für Unternehmen relevanter Steuern (Grundsteuer, Vermögensteuer). In Texas wird beispielsweise keine klassische Körperschaftsteuer erhoben¹⁸, dafür weist die Vermögensteuer einen relativ hohen Steuersatz von 2,72 Prozent aus. North Carolina und South Carolina zeichnen sich demgegenüber durch niedrige Steuersätze bei der Körperschaftsteuer und auch anderen Steuern aus, was ihre geringere EATR erklärt.

Grundsätzlich orientieren sich alle Bundesstaaten bei der Steuerbemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer an jener des Bundes. Es gibt jedoch keinerlei Verpflichtung, Änderungen des Bundes unmittelbar zu übernehmen und auch Abweichungen von einzelnen Bestimmungen sind möglich. So wird z. B. die Auffassung vertreten, dass die neu eingeführte Sofortabschreibung nur bei sehr wenigen Bundesstaaten Anwendung finden wird.¹⁹ Dieser Auffassung wurde bei den obenstehenden Berechnungen gefolgt, sodass z. B. angenommen wird, dass keiner der betrachteten Bundesstaaten die Sofortabschreibung erlaubt. Mit dieser Prämisse wirkt sich die Sofortabschreibung nur für die Besteuerung auf Bundesebene aus.

¹⁷ Vgl. Tabelle 2 für eine Übersicht der Steuersätze der von den Bundesstaaten erhobenen Körperschaftsteuern.

¹⁸ Texas erhebt zwar keine Körperschaftsteuer, dafür aber eine *gross receipts tax*. Dabei handelt es sich um eine Steuer auf den Umsatz, vergleichbar mit der amerikanischen *sales tax*. Diese ist in den Berechnungen nicht enthalten.

¹⁹ Vgl. Phillips/Wlodychak (2018); Sedon/Hellerstein (2018).

3.3 Vergleich der Effektivsteuerbelastung mit Deutschland

Wie gezeigt, reduziert sich die EATR der US-Bundesstaaten nach der Reform deutlich. Daher soll nun ein Vergleich der EATR zwischen den US-Bundesstaaten und den bereits aus Teil 2 bekannten deutschen Standorten erfolgen. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5

EATR vor und nach der US-Steuerreform – Verschiebung der Rangfolge ausgewählter Standorte

<i>Rang</i>	<i>vor Reform</i>		<i>nach Reform</i>	
1	DE (Wolfertschwenden)	22,3%	US Bundessteuer	18,9%
2	DE (Durchschnitt)	28,8%	DE (Wolfertschwenden)	22,3%
3	US Bundessteuer	29,1%	South Carolina	22,6%
4	DE (München)	30,0%	North Carolina	23,1%
5	South Carolina	32,3%	Texas	25,6%
6	North Carolina	32,8%	Kalifornien	27,2%
7	Texas	34,9%	New York	27,3%
8	Kalifornien	36,3%	DE (Durchschnitt)	28,8%
9	New York	36,4%	DE (München)	30,0%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Vergleich mit den deutschen Standorten wiesen alle US-Bundesstaaten vor der US-Steuerreform eine durchgängig höhere EATR auf. Nach der US-Reform nähern sich die Effektivsteuerbelastungen der US-Bundesstaaten nun jenen der deutschen Gemeinden an. Letztlich weisen nur deutsche Gemeinden mit sehr geringen Hebesätzen wie Wolfertschwenden eine geringere EATR im Vergleich zu den betrachteten US-Bundesstaaten auf.

Vergleicht man die Rangfolge der EATR in Tabelle 5 mit der in Tabelle 2 präsentierten Rangfolge (nomineller Gesamtsteuersatz), so fällt der nun sehr viel geringere Unterschied zwischen den deutschen und den amerikanischen Standorten auf. Grund dafür ist, dass im Rahmen der EATR neben den Bemessungsgrundlagenvorschriften auch andere Steuern wie Vermögensteuern berücksichtigt werden. Solche Substanzsteuern sind in den US-Bundesstaaten sehr weit verbreitet und erhöhen die Effektivsteuerbelastung entsprechend.

4 Effektive Steuerbelastungen im internationalen Kontext nach der US-Steuerreform

Weitreichende Veränderungen in der Effektivsteuerbelastung grenzüberschreitender Investitionen

Auch für grenzüberschreitende Investitionen ergeben sich durch die US-Steuerreform weitreichende Änderungen. Durch die unterschiedliche Ansässigkeit von Investition und Investor bei grenzüberschreitenden Investitionen kann es zu komplexen Wechselwirkungen von zwei nationalen Steuersystemen kommen. Zur Reduktion der Komplexität konzentrieren sich die folgenden Berechnungen auf einen deutschen Investor, der dem durchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz unterliegt. Sofern nicht anders angegeben, werden die auf Ebene der Bundesstaaten erhobenen Steuern ebenfalls nicht berücksichtigt, da die Handhabung einzelner Reformelemente in den Bundesstaaten noch nicht abgeschätzt werden kann.

Im Folgenden wird zunächst analysiert, wie sich die optimale Finanzierungsentscheidung für Investitionen in den USA aus deutscher Sicht ändert. Außerdem geht die Analyse auf mögliche weitergehende Implikationen durch die verschärfte amerikanische Zinsschranke und die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung ein. Im Anschluss werden die neu eingeführten Sonderregime (BEAT, GILTI, FDII) einer genaueren Betrachtung unterzogen.

4.1 Finanzierungsentscheidungen deutscher Unternehmen für Investitionen in den USA und mögliche Problemfelder

Tabelle 6 zeigt die effektive Steuerbelastung für Investitionen deutscher Unternehmen in den USA vor und nach der Steuerreform, differenziert nach Finanzierungsform (Eigenkapital, Fremdkapital), auf. Durch die Abzugsfähigkeit der Zinsen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage kann Steuersubstrat grundsätzlich von einem Hochsteuerland in ein Niedrigsteuerland verlagert werden. Vor der Verabschiedung der US-Steuerreform war aufgrund des hohen Körperschaftsteuersatzes in den USA durchgängig eine Finanzierung mit Fremdkapital die vorzugswürdige Option. Nach der Reform ändert sich diese Finanzierungsentscheidung. Für alle drei betrachteten Bundesstaaten ist nun eine Finanzierung mit Eigenkapital günstiger, da die steuerliche Belastung der Erträge in den USA tendenziell geringer ausfällt. Die Höhe der grenzüberschreitenden (finanzierungsoptimalen) EATR liegt zwischen 19,6 Prozent bei alleiniger Betrachtung der US-Bundessteuer und 28,7 Prozent in Kalifornien.

Tabelle 6

Effective average tax rate (EATR) für Investitionen aus Deutschland in den USA

	Finanzierungsform	vor Reform	nach Reform
US Bund (ohne Steuern der Bundesstaaten)	Eigenkapital	31,0%	19,6%
	Fremdkapital	30,5%	22,8%
South Carolina	Eigenkapital	34,6%	23,7%
	Fremdkapital	32,9%	25,7%
Kalifornien	Eigenkapital	38,8%	28,7%
	Fremdkapital	36,3%	29,5%

Quelle: Eigene Berechnungen. Die EATR des optimalen Finanzierungswegs ist fett hervorgehoben.

Die durch die US-Steuerreform ausgelöste Änderung der optimalen Finanzierungsentscheidung hat sowohl für bestehende wie auch für neue Investitionen aus Deutschland weitergehende Relevanz. Bisherige Investitionen wurden aufgrund des hohen Steuersatzes in den USA zumeist durch Fremdkapital finanziert. Ohne eine Anpassung der Kapitalstruktur besteht hier die Gefahr, dass die erheblich verschärfte Zinsschranke in den USA zur Anwendung kommt. Die neue Regelung mit einem Grenzwert von 30 Prozent des EBITDA sieht zur Abmilderung zwar einen unbegrenzten Vortrag nicht abzugsfähiger Zinsaufwendungen vor. Gleichzeitig ist zu beachten, dass mit der Umstellung der Grenze auf eine EBIT-Grundlage ab 2022 eine weitere erhebliche Verschärfung des Zinsabzugs eintritt. Insofern könnte hier für bereits bestehende Investitionen Handlungsbedarf gegeben sein.

Bei neuen Investitionen deutscher Investoren in den USA sollte aufgrund der niedrigeren EATR nun eine Finanzierung mit Eigenkapital gewählt werden. Aufgrund der sehr stark gesunkenen Steuerbelastung besteht hier jedoch die Gefahr, dass die deutsche Hinzurechnungsbesteuerung zur Anwendung kommt. Dies wäre der Fall, sofern die amerikanische Tochtergesellschaft passive Einkünfte erwirtschaftet und einer Ertragsteuerbelastung von unter 25 Prozent unterliegt. Diese Gefahr besteht für US-Bundesstaaten wie Texas und North Carolina, bei denen der nominale Gesamtsteuersatz der Körperschaftsteuer 21,0 Prozent bzw. 23,4 Prozent beträgt.²⁰ Auf nach dieser Definition im Ausland niedrig besteuerte Erträge werden in Deutschland Körperschaft- und Gewerbesteuer erhoben.

²⁰ Siehe Tabelle 1 zum Vergleich.

Im Ausland gezahlte Steuern werden nur auf die deutsche Körperschaftsteuer angerechnet. Da diese mit 15 Prozent unter der Steuerlast in den USA liegt, verbleibt hier ein Anrechnungsüberhang, die Körperschaftsteuerlast wird auf US-Niveau definitiv.²¹ Die deutsche Gewerbesteuer kommt dazu. Rechnet man sie mit einem Hebesatz von z. B. 450 Prozent, so ergibt sich bereits ohne Berücksichtigung der einzelstaatlichen Besteuerung in den USA eine Gesamtbelastung von 36,75 Prozent.²²

4.2 Analyse der neu eingeführten Sonderregime

Im Folgenden werden die Auswirkungen der mit der Steuerreform neu eingeführten Sonderregime auf grenzüberschreitende Investitionen von deutschen Investoren in den USA analysiert. Die Analysen beschränken sich für die USA auf die Ebene des Bundes.

4.2.1 BEAT: Erhöhung der Effektivsteuerbelastung durch Mindestbesteuerungstest

Die BEAT als Mindestbesteuerungstest basiert auf einer alternativen Bemessungsgrundlage. Hierzu werden zum gewöhnlich ermittelten Einkommen Zahlungen an ausländische verbundene Unternehmen hinzuaddiert. Auf diese Bemessungsgrundlage wird ein Mindeststeuersatz von fünf Prozent (2018) bzw. zehn Prozent (ab 2019) erhoben. Ist die daraus resultierende Steuerbelastung höher als die regulär ermittelte Steuerlast, fällt eine effektive zusätzliche Steuerbelastung durch die BEAT an.

Zur Veranschaulichung wird im Folgenden eine ausschließlich mit Fremdkapital finanzierte Investition von Deutschland in die USA betrachtet. Im Rahmen der BEAT werden die Zinszahlungen vollumfänglich der Bemessungsgrundlage wieder hinzugerechnet. Für die Berechnungen wird der ab 2019 geltende höhere Steuersatz von zehn Prozent unterstellt, und es werden unterschiedliche Renditen der Investition betrachtet. Bei geringeren Renditen wirkt sich eine Versagung des Zinsabzugs stärker aus. Als weitere Variation soll der Fall betrachtet werden, dass die in der amerikanischen Tochtergesellschaft genutzte Maschine von der deutschen Muttergesellschaft zur Verfügung gestellt wurde. In diesem Fall wird dem US-Unternehmen die neu eingeführte Sofortabschreibung versagt, und es kann im Rahmen der BEAT für diese Maschine keinerlei Abschreibung geltend gemacht werden.

²¹ Durch den nominalen Körperschaftsteuersatz von 21 Prozent in den USA verbleibt ein Anrechnungsüberhang von 6 Prozent. In Deutschland entsteht effektiv keine Körperschaftsteuerbelastung.

²² 21 Prozent durch die amerikanische Körperschaftsteuer und 15,75 Prozent durch die deutsche Gewerbesteuer.

Tabelle 7

Auswirkung von BEAT (BEAT-Steuersatz: zehn Prozent) auf die EATR bei verschiedenen Renditen der Investition

Rendite	EATR	EATR (BEAT)	
	nach Reform	mit Abschreibung	ohne Abschreibung
20%	14,1%	10,2%	13,5%
10%	7,2%	10,4%	17,0%

Quelle: Eigene Berechnungen. Relevante Effektivsteuersätze (bei denen die BEAT greift) sind fett dargestellt. Vereinfachend wird nur die Hinzurechnung von Zinsen zur BEAT-Steuerbemessungsgrundlage berücksichtigt. Bei der Berechnung der Effektivsteuerbelastung wird ein fremdkapitalfinanziertes Investment zugrunde gelegt. Basis der Berechnungen ist die Bundesebene ohne Berücksichtigung der auf Ebene der Bundesstaaten erhobenen Steuern.

Tabelle 7 zeigt die Auswirkungen der BEAT auf die Effektivsteuerbelastung von Unternehmen. Legt man eine Investitionsrendite von 20 Prozent zugrunde, so greift die BEAT in

keinem der beiden betrachteten Fälle (ohne/mit Versagung der Abschreibung). Die EATR ist mit 14,1 Prozent jeweils höher. Bei einer geringeren Investitionsrendite von zehn Prozent greift die BEAT jedoch in beiden Fällen. Bei einer geringeren Rendite wirkt sich die geforderte Hinzurechnung der Zinszahlungen sowie der Abschreibungen übermäßig stark aus, sodass die EATR hier 10,4 Prozent bzw. sogar 17,0 Prozent beträgt. Es ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass bei der hier betrachteten Investition die Maschine nur mit einem Gewicht von 20 Prozent eingeht, sodass die BEAT bei anderen Investitionen noch stärkere Konsequenzen entfalten kann.

Die Anwendung der BEAT kann auch zu weitergehenden Konsequenzen für deutsche Investoren führen. Die Nichtabzugsfähigkeit der Zinsaufwendungen sowie konzerninterner Zahlungen allgemein kann bei gleichzeitiger Besteuerung in Deutschland zu einer Doppelbesteuerung führen.²³ Aufgrund der sehr breiten Hinzurechnung konzerninterner Zahlungen kann hier für deutsche Unternehmen schon kurzfristig erheblicher Handlungsbedarf bestehen.

4.2.2 GILTI: Globale Mindestbesteuerung von Auslandseinkünften

Die GILTI bedeutet eine Abkehr vom neu eingeführten Territorialprinzip, indem eine globale Mindestbesteuerung von Erträgen sichergestellt wird. Von den Gewinnen

²³ Vgl. Cummings (2018); Linn (2018).

ausländischer Tochtergesellschaften wird dazu zunächst eine sogenannte „Routine-Rendite“ abgezogen, die sich auf zehn Prozent der im Ausland belegenen materiellen Vermögenswerte bezieht. Aufgrund dieser Strukturierung der GILTI ist ersichtlich, dass insbesondere Einkünfte aus immateriellen Wirtschaftsgütern der GILTI unterworfen werden sollen. Der GILTI-Betrag kann in Höhe von 50 Prozent von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Zusätzlich sind 80 Prozent der im Ausland gezahlten Steuern anrechenbar.

Tabelle 8

Effektivsteuerverbelastung (EATR) für US-Investoren bei grenzüberschreitenden Investitionen in Deutschland und Irland mit und ohne GILTI

Land der Tochter	vor Reform	nach Reform	
		ohne GILTI	mit GILTI
Deutschland	32,2%	29,0%	29,0%
Irland	31,7%	14,2%	15,2%

Quelle: Eigene Berechnungen. Basis der Berechnungen ist die Bundesebene ohne Berücksichtigung auf Ebene der Bundesstaaten erhobenen Steuern.

Insgesamt wird die GILTI insbesondere für Länder mit sehr geringen Körperschaftsteuersätzen oder mit Sonderregimen für Patenteinkünfte (z. B. Patentboxen) eine Relevanz entfalten. In Tabelle 8 wird dies anhand der Investition eines amerikanischen Investors in Deutschland und Irland (Körperschaftsteuersatz: 12,5 Prozent) dargelegt.²⁴

Vor der US-Steuerreform sind die EATR für die grenzüberschreitende Investition nach Deutschland und Irland sehr ähnlich, während sie sich nach der Reform erheblich unterscheiden. Dieser Vergleich zeigt die generell gestiegene Relevanz der ausländischen Besteuerungsniveaus für amerikanische Investoren durch die Einführung des Territorialprinzips.²⁵ Das zuvor geltende Welteinkommensprinzip hat die Unterschiede durch die vollständige Besteuerung ausländischer Gewinne unter Anrechnung weitestgehend ausgeglichen.

Nach der Reform beträgt die EATR nun 29,0 Prozent für Deutschland und 14,2 Prozent für eine Investition nach Irland. Betrachtet man zusätzlich die GILTI, so wird die EATR für das irische Investment auf ein Niveau von 15,2 Prozent angehoben. Bei der Investition nach Deutschland greift die GILTI hingegen nicht, da das deutsche Steuerniveau zu hoch ist. Insgesamt hat die GILTI-Regelung für Investitionen nach Deutschland in einer isolierten

²⁴ In diesen Berechnungen wird von der generellen globalen Sichtweise der GILTI, bei der alle Tochtergesellschaften zusammen betrachtet werden, abstrahiert.

²⁵ Bereits vor der US-Steuerreform bestanden durch zahlreiche Ausnahmeregelungen wie den „Check-the-Box“-Regelungen Möglichkeiten, von niedrigeren Besteuerungsniveaus in anderen Ländern in erheblichem Maße zu profitieren.

Betrachtungsweise keine Relevanz. Es wird jedoch deutlich, dass die unterschiedlichen Besteuerungsniveaus in Europa für die Investitionsentscheidungen amerikanischer Unternehmen sehr relevant werden.

4.2.3 FDII: Deutliche Vergünstigung für Transaktionen mit Auslandsbezug

Der FDII-Abzug basiert zunächst auf einer sehr breiten Einkommenskategorie, die jegliche Einkünfte aus dem Verkauf, der Vermietung oder der Lizenzierung von Wirtschaftsgütern an ausländische Personen oder Unternehmen umfasst. Von diesem Betrag wird eine zehnprozentige Routine-Rendite der in den USA belegenen materiellen Vermögenswerte abgezogen. Der verbleibende Betrag kann in Höhe von 37,5 Prozent vom normal ermittelten Einkommen abgezogen werden. Die Steuerlast für solche Einkünfte sinkt somit auf 13,125 Prozent. Im Folgenden wird der Fall betrachtet, dass eine amerikanische Gesellschaft im Vergleich zum Standardfall ihre gesamten Einkünfte mit ausländischen Geschäftspartnern erzielt und daher vollumfänglich den FDII-Abzug in Anspruch nehmen kann.

In Tabelle 9 werden die Effektivsteuerbelastungen vor und nach der Steuerreform sowie unter Berücksichtigung des FDII-Abzugs gegenübergestellt. Vor der Steuerreform betrug die Effektivsteuerbelastung für alle Einkünfte 29,1 Prozent. Eine Differenzierung hinsichtlich von Einkünften mit Auslandsbezug fand nicht statt. Mit der Steuerreform sinkt die EATR zunächst auf 18,8 Prozent ab. Unter Berücksichtigung des FDII-Sonderabzuges sinkt der Effektivsteuersatz für diese qualifizierenden Einkünfte nochmals deutlich auf 13,4 Prozent ab.

Tabelle 9

Effektivsteuerbelastung (EATR) mit und ohne FDII

	<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform ohne FDII</i>	<i>nach Reform mit FDII</i>
EATR	29,1%	18,8%	13,4%

Quelle: Eigene Berechnungen. Basis der Berechnungen ist die Bundesebene ohne Berücksichtigung auf Ebene der Bundesstaaten erhobenen Steuern.

Mit der Konzeption dieses Sonderabzuges und der breiten Ausrichtung auf Einkünfte aus Geschäften mit ausländischen Personen und Unternehmen ergibt sich daraus für Unternehmen ein starker Anreiz, um Geschäftstätigkeiten mit Auslandsbezug in die USA zu verlagern.

Aufgrund der breiten Fassung wird dieser Vorteil durch die Lizenzschranke in Deutschland wohl nicht aufgehoben.²⁶ Er steht also auch deutschen Unternehmen grundsätzlich offen. Möglicherweise verstößt diese Art der präferierten Besteuerung von Exportgeschäften allerdings gegen Kriterien der Welthandelsorganisation.²⁷ Daher lässt sich die Wirksamkeit dieses Anreizmechanismus noch nicht endgültig beurteilen.

²⁶ Vgl. Zinowsky/Ellenrieder (2018); Linn (2018).

²⁷ Vgl. Schön (2018); Fuller/Neumann (2018) mit Verweis auf eine Anfrage der Europäischen Kommission.

5 Gesamtwirtschaftliche Effekte der US-Steuerreform und deutscher Handlungsbedarf

Makroökonomische Auswirkungen der Steuerreform und Implikationen für Deutschland

Ausgehend von der qualitativen Beschreibung der US-Steuerreform haben die Berechnungen zu den Effektivsteuerbelastungen gezeigt, wie sehr sich die Besteuerungsbedingungen für Unternehmen in den USA verbessern. Daraus ergibt sich zwangsläufig die Frage nach möglichen gesamtwirtschaftlichen Effekten und dem möglichen Handlungsbedarf bei der Unternehmensbesteuerung in Deutschland.

5.1 Auswirkungen auf Direktinvestitionen

Die US-Steuerreform hat zur Folge, dass durch die Reduktion der Steuerlast für grenzüberschreitende Investitionen die USA als Zielland für Direktinvestitionen deutlich an Attraktivität gewinnen. Die Reduktion der Effektivsteuerbelastung beträgt etwa für deutsche Investoren rund zehn Prozentpunkte bei Betrachtung des Standardfalls. Legt man hier die Schätzungen in der Literatur²⁸ zu Grunde, so ist von einem Anstieg von Direktinvestitionen deutscher Investoren in den USA von rund 25 Prozent auszugehen.

Auch für US-amerikanische Investoren reduziert sich die effektive Steuerlast für grenzüberschreitende Investitionen durch die Abkehr vom Welteinkommensprinzip. Abhängig von den im Partnerland erhobenen Steuern reduziert sich die für Direktinvestitionen relevante Effektivsteuerbelastung teils drastisch. So verringert sich beispielsweise für US-amerikanische Investoren die Steuerlast für Investitionen im Niedrigsteuerland Irland um 17,5 Prozentpunkte von 31,7 Prozent auf 14,2 Prozent.²⁹ Daher könnte es in analoger Weise auch hier zu einem Anstieg der im Ausland getätigten Direktinvestitionen ausgehend von amerikanischen Unternehmen kommen, allerdings tendenziell zu Lasten der Investitionsbereitschaft am Standort Deutschland.

5.2 Auswirkungen auf US-Wachstum und Handelsbeziehungen

Die US-Steuerreform bewirkt eine Steuerentlastung für Unternehmen von rund 600 Milliarden Dollar in den nächsten zehn Jahren³⁰ und stellt dementsprechend einen deutlichen Investitionsanreiz für die amerikanische Wirtschaft dar. Insbesondere im Bereich der Anlagengüter entsteht durch die steuerliche Sofortabschreibung ein Stimulus für

²⁸ Vgl. Feld/Heckemeyer (2011).

²⁹ Vgl. Heinemann et al. (2018).

³⁰ Vgl. Shuster (2017).

Investitionsvorhaben, von dem z. B. auch deutsche Unternehmen durch erhöhte Aufträge aus den USA profitieren könnten.

Die durch die geringere Steuerlast verursachte höhere Rentabilität von Investitionen führt bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen zu einem komparativen Vorteil der USA im internationalen Standortwettbewerb. Durch die Senkung der Produktionskosten nach Steuern werden die USA in der Lage sein, ihre Inlandsproduktion auszubauen und die Exporte bei gleichzeitiger Reduktion der Importe auszuweiten. Damit könnte auch eine Verkleinerung des notorisch großen Handelsbilanzdefizits der USA erreicht werden. Dies könnte zusätzlich durch die Einführung des neuen FDII-Anreizmechanismus weiter verstärkt werden.

Die positiven makroökonomischen Auswirkungen der Steuerreform auf die US-amerikanische Wirtschaft stehen jedoch unter einigen Vorbehalten. Zunächst geht diese Reform mit ganz erheblichen Steuerausfällen einher, die allenfalls teilweise durch Mehreinnahmen aufgrund höheren Wachstums kompensiert werden können. Dies wirft angesichts einer heute bereits bei über 100 Prozent der Wirtschaftsleistung liegenden US-Staatsschuldenquote Fragen zu möglichen neuen Konsolidierungsmaßnahmen auf, die dann nicht ohne negative Folgen für die konjunkturelle Entwicklung wären. Ein weiteres Damoklesschwert ist eine mögliche Eskalation in den handelspolitischen Auseinandersetzungen. Bei einer Einführung weitreichender Zölle und anderer Handelshemmnisse steigen die Kosten für die Produktion in den USA, was wiederum in einem Wegfall des durch die Steuerreform initiierten komparativen Vorteils für die USA resultieren könnte. Dies könnte die in Aussicht gestellten Wachstumsimpulse für die US-Wirtschaft insgesamt in Frage stellen. Zusätzlich könnte es dazu führen, dass amerikanische Unternehmen aufgrund der Zollmaßnahmen von Bestellungen im Ausland wie z. B. in Deutschland absehen.

5.3 Handlungsbedarf in Deutschland

Die deutsche Steuerpolitik gerät durch die US-Steuerreform zunehmend unter Zugzwang, eine Reform der Unternehmensbesteuerung in Deutschland in Erwägung zu ziehen. Die letzte Unternehmensteuerreform in Deutschland liegt mittlerweile zehn Jahre zurück, und andere Hochsteuerländer in der EU wie Belgien und Frankreich haben kürzlich weitergehende Steuerreformen inklusive einer Steuersatzsenkung beschlossen.³¹ Auch in anderen Ländern wie der Schweiz und Großbritannien deuten sich weitere Reformen an, die auf einen zukünftig verstärkten Steuerwettbewerb schließen lassen.³² Entgegen diesem Trend sind die Effektivsteuerbelastungen in Deutschland durch steigende Gewerbesteuerhebesätze in den letzten Jahren tendenziell gestiegen. Insgesamt besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen daher die Gefahr, dass Deutschland als Standort aus steuerlicher Sicht zunehmend unattraktiver wird und eine im internationalen Vergleich sehr hohe Effektivsteuerbelastung aufweist.

Mit Blick auf die vorgenommenen Analysen zur US-Steuerreform lässt sich insbesondere

³¹ Vgl. Nicodème (2017).

³² Vgl. zu dem Steuerwettbewerb nach der letzten US-Steuerreform im Jahr 1986 Altshuler/Goodspeed (2015).

in folgenden Bereichen ein Anpassungsbedarf der deutschen Unternehmensbesteuerung feststellen:

- Überprüfung des mittlerweile hohen Steuerniveaus von ca. 30 Prozent in Anbetracht internationaler Steuersatzsenkungen und steigender Gewerbesteuersätze in Deutschland;
- Einführung einer steuerlichen Forschungsförderung, da die USA nach der Steuerreform (wie auch viele andere europäische Standorte) durch gezielte steuerliche Maßnahmen als Forschungsstandort attraktiver werden;
- Entwicklung von Maßnahmen, die mögliche Doppelbesteuerungsgefahren durch die Verschärfung der Zinsschranke und der Einführung der BEAT nach der US-Steuerreform abmildern;
- Anpassung der Niedrigsteuergrenze der Hinzurechnungsbesteuerung von 25 Prozent, da diese im Zusammenwirken mit der Gewerbesteuer nach der US-Steuerreform zu sehr hohen Steuerbelastungen von über 35 Prozent führen kann.

Literaturverzeichnis

Altshuler, Rosanne / Goodspeed, Timothy (2015)	Follow the Leader? Evidence on European and U.S. Tax Competition, Public Finance Review, vol. 43(4), pages 485-504, July 2015
Bräutigam, Rainer / Spengel, Christoph (2015)	Steuerpolitik in Deutschland – eine Halbzeitbilanz der aktuellen Legislaturperiode im Kontext europäischer Entwicklungen, Ubg- Die Unternehmensbesteuerung 8, Seite 113-121, 2015
Cummings, Jasper (2018)	GILTI Puts Territoriality in Doubt, Journals Tax Analysts, April 2018
Cummings, Jasper (2018)	Selective Analysis: The BEAT, Journals Tax Analysts, March 2018
Devereux, Michael / Griffith, Rachel (1999)	The geographic distribution of production activity in the UK, Regional Science and Urban Economics, Elsevier, vol. 34(5), pages 533-564, September 2009
Devereux, Michael / Griffith, Rachel (2003)	Evaluating Tax Policy for Location Decisions, International Tax and Public Finance, Springer; International Institute of Public Finance, vol. 10(2), pages 107-126, March 2003
Djankov, Simeon (2017)	Corporate Tax Cuts: Examining the Record in Other Countries, Policy Briefs PB17-14, Peterson Institute for International Economics
Feld, Lars / Heckemeyer, Jost (2011)	FDI and Taxation: A Meta-Study, Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell, vol. 25(2), pages 233-272, April
Fuller, James / Neumann, Larissa (2018)	U.S. Tax Review, Journals Tax Analysts, March 2018
Heinemann, Friedrich et al. (2017)	Implications of the US Tax Reform for Transatlantic FDI, Intereconomics: Review of European Economic Policy, vol.53(2), pages 87-93, March 2018
International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD)	Steuerberichte 2018 der Bundesstaaten
Jost, Thomas (2010)	Inward FDI in Germany and its policy context, Columbia FDI Profiles, Vale Columbia 'Center on Sustainable International Investment, July 26, 2010
Karnis, Daniel (2010)	Maximizing the Section 199 Deduction, Journal of Accountancy, September 1, 2010
Linn, Alexander (2018)	Die US-Steuerreform und ihre Auswirkungen auf das deutsche Unternehmensteuerrecht, DStR, Seite 321, 2018
Nicodème, Gaetan (2017)	Tax Policies in the European Union, 2017 Survey, European Commission, General Taxation and Customs Union
Pechman, Joseph (1987)	Tax Reform: Theory and Practice, Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 1(1), pages 11-28, Summer 1987

[Literaturverzeichnis](#)

Phillips, Andrew / Wlodychak Steve (2018)	The impact of federal tax reform on state corporate income taxes, State Tax Research Institute, March 2018
Schön, Wolfgang (2018)	Die USA nach der Steuerreform – Wettbewerber oder Experimentallabor? IStR, Seite 125, 2018
Schreiber, Ulrich (2012)	Besterung der Unternehmen, Eine Einführung in Steuerrecht und Steuerwirkung, 3. Aufl., Wiesbaden 2012
Sedon, Jon / Hellerstein, Walter (2018)	State Corporate Income Tax Consequences of Federal Tax Reform, Journals Tax Analysts, April 2018
Shuster, Rachel (2017)	Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act, Special Report no. 241, Tax Foundation, December 2017
Spengel, Christoph et al. (2017)	Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology: Final Report 2016, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120 Final Report 2016
Wagschal, Uwe et al. (2016)	Update Gewerbesteuer und Grundsteuer: Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden, ifst-Schrift 508, 2016
Zinowsky, Tim / Ellenrieder, Benedikt (2018)	Innovative Besteuerung des Foreign-Derived Intangible Income als Ergebnis der US-Steuerreform – Präferenzregelung iSd Lizenzschranke?, IStR, Seite 134, 2018

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

Weiterer Beteiligter

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

ZEW GmbH Mannheim
Rainer Bräutigam
Friedrich Heinemann
Thomas Schwab
Christoph Spengel

0621 181-1704
spengel@uni-mannheim.de