

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Florian Toncar, Bettina Stark-Watzinger, Katja Hessel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/1027 –**

Auswirkungen internationaler Steuerreformen

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Tax Cuts and Jobs Act ist in den Vereinigten Staaten von Amerika Anfang 2018 die umfassendste Steuerreform seit über 30 Jahren in Kraft getreten. Kernelemente dieser Steuerreform sind unter anderem eine Senkung der Körperschaftsteuer von 35 auf 21 Prozent und Steuervergünstigungen für die Repatriierung von Gewinnen ausländischer Tochtergesellschaften amerikanischer Unternehmen in die USA.

Nach Schätzungen des US-Kongresses entlastet die Steuerreform Privathaushalte und Unternehmen jährlich in der Spitze um 225 Mrd. Euro, was rund 1,2 Prozent des US-Bruttoinlandsprodukts entspricht. Umgerechnet auf Deutschland entspräche dies einer Steuersenkung von etwa 46 Mrd. Euro pro Jahr (Congress of the United States: The Joint Committee On Taxation, Estimated Budget Effects Of The Conference Agreement For H.R.1, The „Tax Cuts And Jobs Act“, JCX-67-17, 18. Dezember 2017, S. 8. In Euro umgerechnet); Tax & Law Special: Die US-Steuerreform und ihre Folgen für Unternehmen in Deutschland. Ein Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats Steuern von EY, Januar 2018, S. 3).

Experten erwarten, dass dies der amerikanischen Wirtschaft einen deutlichen Investitionsschub verleihen wird. Viele deutsche Unternehmen rechnen mit großen Zusatzgewinnen für ihr Amerikageschäft. Die Verlagerung von Arbeit und Arbeitsplätzen zulasten deutscher Standorte steht im Raum.

Auch in anderen Staaten werden Steuerreformen auf den Weg gebracht. In Frankreich sinkt die Körperschaftsteuer bis 2022 schrittweise von aktuell 33 auf 25 Prozent (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/macron-will-frankreich-zur-grossenmacht-machen-15179150.html; <https://de.ambafrance.org/Frankreichs-Haushalt-2018-Weniger-Schulden-mehr-Investitionen-und-Starkung-von>; <https://de.ambafrance.org/Sozialabgaben-Frankreich-entlastet-2018-Arbeitnehmer>). Arbeitgeber werden zudem durch die Senkung der Lohnnebenkosten dauerhaft entlastet.

In der Bundesrepublik Deutschland liegt die durchschnittliche Steuerbelastung von Unternehmen derzeit bei etwa 30 Prozent. Der durchschnittliche Steuersatz in der EU-28 liegt bei 20,9 Prozent.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der „Tax Cuts and Jobs Act“ ist am 20. Dezember 2017 vom US-Kongress verabschiedet worden und am 22. Dezember 2017 in Kraft getreten. Das Gesetzespaket enthält eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen. Dazu zählen u. a. die Senkung des Körperschaftsteuersatzes sowie Änderungen im Einkommensteuertarif. Über die rechtlichen und ökonomischen Implikationen der US-Steuerreform kann derzeit noch keine abschließende Aussage getroffen werden. Dies gilt insbesondere für die vielfältigen und komplexen makroökonomischen Erst- und Zweitrundeneffekte: Eine höhere Inflation und steigende Zinsen dürften etwaige kurzfristige Wachstumsimpulse mittelfristig dämpfen. Investitions- und Standortentscheidungen werden von Unternehmen langfristig und unter Einbeziehung diverser Faktoren, unter denen die steuerliche Belastung nur ein Element ist, getroffen. Einige der eingeführten Regelungen weisen zudem neuartige Elemente auf, die gesetzestechnisch bisher nicht erprobt und auch im Kontext der konzeptionellen Neuaufstellung des US-Steuersystems zu analysieren sind. Dies erschwert die rasche Auswertung ihrer rechtlichen und ökonomischen Konsequenzen.

1. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Forschungsinstituten, Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsverbänden, dass die Steuerreform in den USA (Tax Cuts and Jobs Act) deutschen Unternehmen Anreize gibt, ihre Wertschöpfung und/oder Strukturen zu verlagern, um dadurch mehr Gewinne in den USA auszuweisen (www.zew.de/de/presse/pressearchiv/deutschland-ist-der-verlierer-der-us-steuerreform/?cHash=75addafc432190cf3c257046de2fb167; Tax & Law Special: Die US-Steuerreform und ihre Folgen für Unternehmen in Deutschland. Ein Positionspapier des Wissenschaftlichen Beirats Steuern von EY, Januar 2018; www.ebnerstolz.de/de/Plaene-zur-US-Steuerreform-Folgen-fuer-deutsche-Unternehmen-109567.html; www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerpolitik-trumps-steuerreform-setzt-deutschland-unter-druck/20762656.html; ifo Schnelldienst: US: Steuerreform: Chancen und Risiken: Wer gewinnt – wer verliert?, 22. Februar 2018; - www.ihk-koeln.de/PM_Blitzumfrage_zur_US_Steuerreform.AxCMS)?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

2. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, dass infolge des Tax Cuts and Jobs Act Arbeitsplätze an deutschen Standorten verloren gehen?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

3. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, dass durch den Tax Cuts and Jobs Act Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern oder Gemeinden entstehen können?

Die Steuerreform in den Vereinigten Staaten hat keine direkte Auswirkung auf das deutsche Steueraufkommen. Durch mittelbare Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie durch veränderte Steuerplanungen könnten jedoch Veränderungen des Steueraufkommens in Deutschland eintreten.

4. Hat die Bundesregierung bereits Kenntnis über Pläne deutscher Unternehmen erlangt, Aktivitäten und/oder Strukturen aufgrund der US-Steuerreform ganz oder teilweise in die USA zu verlagern?

Die Fragen 1, 2 und 4 werden zusammen beantwortet. Der Bundesregierung sind keine konkreten Pläne von Unternehmen bekannt, Wertschöpfungsteile oder Strukturen kurzfristig in die USA zu verlagern. Viele Unternehmen betonen vielmehr, dass Investitions- und Standortentscheidungen vielschichtig sind und langfristig getroffen werden. Die Höhe der steuerlichen Belastung ist dabei nur eine von mehreren Entscheidungskomponenten, zu denen auch die Kosten, Qualität und Verfügbarkeit von Arbeitskräften, weitere wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen, Absatzmarktperspektiven, die Qualität der Infrastruktur sowie die Nähe zu Kunden, Zulieferern und Forschungseinrichtungen zählen.

5. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass Wirtschaftswachstum und Produktivitätswachstum in den USA aufgrund der US-Steuerreform steigen könnten?

Die ökonomischen Implikationen der Steuerreform in den USA und in Deutschland können zu diesem Zeitpunkt auch aufgrund der komplexen makroökonomischen Erst- und Zweitrundeneffekte noch nicht abschließend beurteilt werden: Aus Sicht der Bundesregierung dürfte nach dem Auslaufen der kurzfristigen expansiven konjunkturellen Impulse längerfristig nicht zuletzt auch das höhere Verschuldungsniveau die Wachstumsmöglichkeiten der US-Wirtschaft tendenziell beeinträchtigen. Potenzielle Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt können zu diesem Zeitpunkt nicht prognostiziert werden.

6. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass es über die Senkung der Unternehmenssteuern zu höheren Reallöhnen und damit zu finanziellen Verbesserungen in allen Einkommensklassen kommen kann?

Der Bundesregierung sind ökonomische Modelle bekannt, die beinhalten, dass es über eine Senkung der Unternehmenssteuern zu höheren Reallöhnen kommen kann. Zu der Frage, ob damit finanzielle Verbesserungen in allen Einkommensklassen verbunden sind, liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

7. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung das Vermögen von US-amerikanischen Unternehmen und deren Tochtergesellschaften aus Gewinnen, die in EU-Mitgliedstaaten thesauriert wurden?

Wie groß ist daran der Anteil, der von in Deutschland ansässigen Tochterunternehmen von US-amerikanischen Unternehmen thesauriert wurde (bitte nach liquiden und illiquiden Mitteln aufschlüsseln und jeweils den aktuellsten verfügbaren Stand angeben)?

Dazu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

8. Wie gedenkt die Bundesregierung, auf die Benachteiligung deutscher Unternehmen durch die in durch die US-Steuerreform nicht mehr mögliche Absetzbarkeit von Lizenzgebühren amerikanischer Tochtergesellschaften deutscher Mutterkonzerne als Betriebskosten zu reagieren, die im Umkehrschluss jedoch für europäische Tochtergesellschaften US-amerikanischer Firmen weiterhin möglich ist?

Die konkrete Ausgestaltung des Anwendungsbereichs der BEAT (Base Erosion and Anti-Abuse Tax) – die in bestimmten Fällen auch zu einer Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Lizenzzahlungen amerikanischer Tochtergesellschaften an deutsche Mutterkonzerne führen kann – ist bisher noch nicht abschließend geklärt, hierzu hat die US-Administration eine nähere Definition im Verordnungswege angekündigt.

Für Lizenzzahlungen deutscher Tochtergesellschaften an nahestehende Personen im Ausland wurde mit dem Gesetz gegen schädliche Steuerpraktiken im Zusammenhang mit Rechteüberlassungen vom 27. Juni 2017 § 4j des Einkommensteuergesetzes eingeführt. Danach sind Lizenzzahlungen an nahestehende Personen im Sinne des § 1 Absatz 2 Außensteuergesetz ganz oder teilweise vom Betriebsausgabenabzug ausgeschlossen, wenn die Zahlungen im Ausland einer niedrigen Besteuerung im Rahmen eines nicht dem Nexus-Ansatz entsprechenden Präferenzregimes unterliegen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 13 und 16 hingewiesen.

9. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Forschungsinstituten, Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsverbänden, dass durch die in der US-Steuerreform festgelegte steuerliche Ermäßigung der Ausschüttung repatriierter Auslandsgewinne (Deemed Repatriation of Deferred Foreign Income) die Investitionen von US-Firmen in den USA zunehmen werden?

In welchem Ausmaß und Verhältnis die aufgrund der Steuerermäßigung repatriierten Auslandsgewinne von den US-Konzerngesellschaften für Reinvestitionen in den USA oder im Ausland, für Aktienrückkäufe oder für Ausschüttungen an die Aktionäre genutzt werden, kann die Bundesregierung nicht beurteilen. Inwiefern repatriierte Gewinne in den USA oder im Ausland reinvestiert werden, dürfte maßgeblich auch von den jeweiligen Renditeerwartungen im In- und Ausland abhängen.

10. Bewertet die Bundesregierung die in der US-Steuerreform festgelegte Beschränkung der Abzugsfähigkeit von konzerninternen Leistungen (Base Erosion and Anti-Abuse Tax – BEAT) als potenziell protektionistisch?
11. Steht die BEAT aus Sicht der Bundesregierung im Einklang mit den Vereinbarungen (z. B. Inländergleichbehandlung) und dem Leitgedanken der Welt handelsorganisation WHO vom Abbau von Handelsbarrieren?

Die Fragen 10 und 11 werden zusammen beantwortet.

Eine genaue Analyse der BEAT ist hinsichtlich ihrer Handelsauswirkungen sowie ihrer WTO-Kompatibilität erst möglich, wenn die Ausgestaltung der Umsetzungsregelungen durch die US-Administration bekannt ist. Nach den bisher vorliegenden Informationen bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit der BEAT mit dem WTO-rechtlichen Grundsatz der Inländergleichbehandlung. Für Handelsfragen und somit auch für die Bewertung der BEAT ist die Europäische Kommission zuständig.

12. Sieht die Bundesregierung in der BEAT eine einseitige Änderung des im Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA vereinbarten Diskriminierungsverbots?

Falls ja, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um auf diesen Verstoß zu reagieren?

Die Bundesregierung hält bei Anwendung der Base Erosion and Anti-Abuse Tax einen Verstoß gegen das in Artikel 24 des deutsch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens verankerte Diskriminierungsverbot für möglich. Diese Bedenken hat die Bundesregierung auch bereits bilateral und in internationalen Gremien an die US-Administration adressiert. Das amerikanische Steuerreformgesetz muss jedoch erst noch durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. Erst dann ist eine abschließende Beurteilung möglich. Bei einem etwaigen Diskriminierungsverstoß stünde es jedem in Deutschland ansässigen Steuerpflichtigen frei, ein Verständigungsverfahren nach dem Doppelbesteuerungsabkommen beim Bundeszentralamt für Steuern zu beantragen. Dieses führt dann das Verfahren im Interesse des Steuerpflichtigen und versucht, mit der zuständigen Behörde der Vereinigten Staaten eine einvernehmliche Lösung zu finden, gegebenenfalls auch durch ein verbindliches Schiedsverfahren, falls im Verständigungsverfahren keine Einigung erzielt werden konnte.

13. Wie plant die Bundesregierung, auf die damit verbundene Benachteiligung deutscher Banken zu reagieren, dass von der BEAT vornehmlich Zahlungen an ausländische Konzerngesellschaften für Dienstleistungen wie Fremdkapitalgewährung, Lizenznutzungen oder Versicherungsschutz betroffen sein werden?

Die US-Administration hat angekündigt, die Ausgestaltung des Anwendungsbereichs der BEAT im Verordnungsweg näher zu definieren. Dies erschwert – auch für die betroffenen Unternehmen selbst – derzeit eine hinreichende Folgenabschätzung und darauf basierende Lösungsansätze.

14. Teilt die Bundesregierung die Meinung, dass die US-Steuerreform dazu führen kann, dass sich Investitionen in Forschung und Entwicklung zukünftig eher in den USA als in Deutschland lohnen?

Falls ja, welche Maßnahmen kann sich die Bundesregierung vorstellen, um die Anreize für Forschung und Entwicklung zu erhöhen?

Es wird auf die allgemeine Vorbemerkung zu den Standortfaktoren verwiesen. Hinsichtlich Forschung und Entwicklung bleibt zudem abzuwarten, inwieweit sich Be- und Entlastungen in diesem Bereich aggregiert auswirken werden (Aktivierung von FuE-Aufwendungen vs. allgemeine Tarifsenkung). Ungeachtet dessen sind – entsprechend der Koalitionsvereinbarung – Investitionen in Bildung und Forschung ein Schwerpunkt der neuen Bundesregierung.

15. Welche Folgen für Bund, Länder und Gemeinden sowie die deutsche Volkswirtschaft erwartet die Bundesregierung aufgrund des Umstands, dass in der US-Steuerreform vorgesehen ist, Einkünfte aus der ausländischen Verwertung immaterieller Wirtschaftsgüter durch US-Unternehmen (Foreign-Derived Intangible Income – FDII) mit Steuersätzen von 13,125 Prozent in den Jahren von 2018 bis 2025 bzw. von 16,406 Prozent ab 2026 zu belegen, um dadurch den US-Standort für geistiges Eigentum, Patente und Lizenzen attraktiver zu machen?

Die Bundesregierung wird auch diese Einzelvorschrift im Rahmen des gesamten Reformpakets unter Berücksichtigung von Analysen der Forschungsinstitute und weiterer Wissenschaftler eingehend prüfen.

16. Sieht die Bundesregierung, durch die FDII einen Verstoß gegen den Nexus-Ansatz des Aktionsplans 5 des BEPS-Prozesses?

Falls ja, wie plant die Bundesregierung, auf diesen Verstoß zu reagieren?

Am 5. Oktober 2015 hat die OECD die BEPS-Empfehlungen veröffentlicht. Bei diesem Projekt handelt es sich um ein international abgestimmtes Vorgehen gegen schädlichen Steuerwettbewerb und gegen aggressive Steuergestaltungen international tätiger Unternehmen. Im Fokus des Aktionsplans 5 standen dabei u. a. Regelungen, mit denen Lizenzeinkünfte steuerlich privilegiert werden (sog. Patentboxen). Diese Privilegierung darf künftig nur noch gewährt werden, wenn die zugrunde liegende Forschungs- und Entwicklungstätigkeit vom Unternehmen selbst ausgeübt worden ist.

Durch die Regelung über das FDII werden Einkünfte aus dem Ausland, die eine pauschale 10-prozentige Routinerendite auf die materiellen Wirtschaftsgüter übersteigen, steuerlich begünstigt, sodass sie im Ergebnis einem effektiven Steuersatz in Höhe von 13,125 Prozent (bis 2025) bzw. 16,406 Prozent (ab 2026) unterliegen. Diese steuerliche Privilegierung ist nicht mit der Ausübung überwiegend eigener Forschungs- und Entwicklungstätigkeit des davon profitierenden Unternehmens verknüpft. Nach derzeitigem Prüfungsstand erscheint daher eine Vereinbarkeit der Regelung mit dem Nexus-Ansatz zweifelhaft.

Das für die Prüfung schädlicher Steuerregime zuständige OECD-Forum on Harmful Tax Practices (FHTP) wird im April 2018 erstmals mit der Frage der Nexus-Konformität der Regelung befasst sein. Die Bundesregierung wird sich an dieser Prüfung beteiligen.

17. Welche Folgen für Bund, Länder und Kommunen sowie die deutsche Volkswirtschaft erwartet die Bundesregierung aufgrund des Umstands, dass nach der US-Steuerreform bis zum Jahr 2026 auf die meisten Investitionsgüter (mit Ausnahme von Gebäuden) eine 100-prozentige Sofortabschreibung möglich ist?

Auf die Antwort zu Frage 15 wird verwiesen.

18. Erwartet die Bundesregierung aufgrund der Steuerreform in Frankreich gleichfalls eine steigende Attraktivität Frankreichs für deutsche Unternehmen und damit einhergehende Anreize, Wertschöpfung und/oder Strukturen dorthin zu verlagern?

Auf die Antwort zu Frage 21 wird hingewiesen.

19. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, dass infolge der geplanten Steuerreform in Frankreich Arbeitsplätze an deutschen Standorten verloren gehen?

Auf die Antwort zu Frage 21 wird hingewiesen.

20. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, dass durch die geplante Steuerreform in Frankreich Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern oder Gemeinden entstehen können?

Die geplante Steuerreform in Frankreich hat keine direkte Auswirkung auf das deutsche Steueraufkommen. Durch mittelbare Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie durch veränderte Steuerplanungen könnten jedoch Veränderungen des Steueraufkommens in Deutschland eintreten.

21. Hat die Bundesregierung bereits Kenntnis über Pläne deutscher Unternehmen erlangt, Aktivitäten und/oder Strukturen aufgrund der französischen Steuerreform ganz oder teilweise nach Frankreich zu verlagern?

Die Fragen 18, 19 und 21 werden zusammen beantwortet. Der Bundesregierung sind auch diesbezüglich keine konkreten Pläne von Unternehmen bekannt, Wertschöpfungssteile oder Strukturen kurzfristig nach Frankreich zu verlagern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen, die grundsätzlich auch im Verhältnis zu Frankreich gelten.

22. Welche Initiativen steuerrechtlicher (Reform der Gewerbesteuer, Rechtsformabhängigkeit der Unternehmensbesteuerung) und sonstiger Art plant die Bundesregierung zu ergreifen, um auf diese jüngsten internationalen Veränderungen im Steuerrecht zu reagieren?
23. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Steuerreformen nicht nur in den USA und Frankreich, sondern auch in weiteren Ländern international eine generelle Dynamik von Regierungen, ihre Unternehmen zu entlasten?
Falls ja, welche Auswirkungen erwartet sie für den Wirtschaftsstandort Deutschland?
24. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung von Forschungsinstituten, dass Deutschland, wenn es nicht angemessen auf die sich ändernden Rahmenbedingungen reagiert, zu einem der Verlierer im internationalen Wettbewerb werden könnte?

Die Fragen 22 bis 24 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung setzt sich weiterhin für verstärkte internationale Zusammenarbeit und klare Regeln für einen fairen Wettbewerb ein – u. a. in der OECD und der G20. An einem Wettlauf um die niedrigsten Steuersätze wird sie sich nicht beteiligen.

Die Bundesregierung prüft derzeit eingehend die geänderten Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung von Analysen der Forschungsinstitute und weiterer Wissenschaftler und wird auf Basis dieser Prüfungsergebnisse angemessen reagieren. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung zu den Standortfaktoren verwiesen.

25. Welche Alternativen zu Steuersenkungen kann sich die Bundesregierung vorstellen, um die Rahmenbedingungen in Deutschland zu verbessern und den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken?

Der Koalitionsvertrag schlägt verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen vor. Darüber hinaus bilden die Vereinbarungen zum Schwerpunkt „Bildung, Forschung und Digitalisierung“ eine gute Grundlage, um die Rahmenbedingungen in Deutschland weiter zu verbessern.

Die Bundesregierung verfolgt im Übrigen einen ausgewogenen finanzpolitischen Ansatz aus Konsolidierung sowie investitions- und wachstumsorientierter Ausgabenpolitik. Im Unterschied dazu werden in den USA allein die Reformelemente der Unternehmensbesteuerung das Haushaltsdefizit in den nächsten zehn Jahren um rund 330 Milliarden US-Dollar belasten (US-Angaben). Die gesamte US-Steuerreform wird im Zehnjahreszeitraum Steuermindereinnahmen von 1 500 Milliarden US-Dollar verursachen, ohne dass eine Konsolidierungsstrategie erkennbar wäre.