



Sarah Godar, Achim Truger

Die Rückkehr der progressiven Steuerpolitik?

Steuerpolitische Trends in der EU seit der Krise

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017 plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

www.fes-2017plus.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Über die Autoren dieser Ausgabe

Sarah Godar, M. A., ist Ökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Master-Programm „Tax Policy and Tax Administration“ am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin.

Achim Truger ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Makroökonomie und Wirtschaftspolitik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht (HWR) Berlin, Prodekan des dortigen Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften sowie Senior Research Fellow am Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

René Bormann leitet in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik den Arbeitsbereich Steuerpolitik.

Sarah Godar, Achim Truger

Die Rückkehr der progressiven Steuerpolitik?

Steuerpolitische Trends in der EU seit der Krise

3	VORBEMERKUNG
4	1 EIN HISTORISCHER MOMENT?
5	2 STEUERPOLITIK ZWISCHEN SACHZWANG UND GESTALTUNGSANSPRUCH
5	2.1 Finanzwissenschaftliche Ziele der Steuerpolitik
6	2.2 Verteilungsgerechtigkeit als Ziel in der Defensive
7	2.3 Die Wiederentdeckung der Verteilungsfrage seit der Krise
9	3 STEUERPOLITISCHE TRENDS NACH DER FINANZKRISE
9	3.1 Entschlosseneren Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen Steuerflucht
10	3.2 Verstärkte Maßnahmen gegen aggressive Steuergestaltung internationaler Großunternehmen
10	3.3 Leichter Anstieg der Spitzensteuersätze und Sonderzuschläge ...
11	3.4 ... aber auch Mehrbelastung für Geringverdienende bei der Einkommensteuer
13	3.5 Leichte Verringerung der steuerlichen Privilegien für private Kapitaleinkommen
15	3.6 Fall der Unternehmenssteuersätze verlangsamt sich
17	3.7 Zaghafter Aufwärtstrend bei vermögensbezogenen Steuern
18	3.8 Gravierende Anhebungen der indirekten Steuern
19	4 ZUR ENTWICKLUNG DER UNGLEICHHEITSINDIKATOREN SEIT DER KRISE
21	5 FAZIT: EINE PROGRESSIVE WENDE IN DER STEUERPOLITIK?
23	Abbildungsverzeichnis
23	Tabellenverzeichnis
24	Literaturverzeichnis

VORBEMERKUNG

Der internationale Steuerwettbewerb oder die angeblich schädlichen Anreizwirkungen der Besteuerung schienen seit den 1980er Jahren die Handlungsoptionen der Steuerpolitik einzuschränken. Aus Furcht vor negativen ökonomischen Auswirkungen wurde die Besteuerung von Unternehmen und Kapitaleinkommen stark vermindert. Damit einher ging vielfach eine steuerliche Besserstellung von Kapitaleinkommen im Vergleich zu Arbeitseinkommen sowie generell eine Verminderung des Progressionsgrades der Besteuerung.

Seit der Finanzkrise im Jahr 2008 ist jedoch Bewegung in die wirtschafts- und steuerpolitische Debatte gekommen. Die Finanzindustrie ließ Alpträume wahr werden. Statt für Effizienz und Liquidität auf den Märkten zu sorgen, haben Spekulationen das Weltfinanzsystem fast zum Kollabieren gebracht.

Die Steuerzahler_innen wurden durch die Finanzkrise gleich mehrfach zur Kasse gebeten. Ihre als sicher geglaubten Ersparnisse verloren an Wert. Da viele Finanzinstitutionen eine Größe erreicht hatten, bei der ihr Bankrott zum Zusammenbruch des nationalen, vielleicht sogar des internationalen Finanzmarkts geführt hätte, mussten sie von den Steuerzahler_innen gerettet werden. Viele Staaten übernahmen sich durch die Bankenrettung und mussten Renten, öffentliche Löhne und Dienstleistungen massiv kürzen. Dies führte zu Wirtschaftskrisen, die vielerorts noch immer nicht überwunden sind.

Der Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten in der EU als Folge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise führt zu einem gewissen Umdenken in der steuerpolitischen Debatte, weil klar wurde, dass die riesigen Lasten um des sozialen Zusammenhalts Willen zumindest zum Teil auch von einkommens- und vermögensstarken Haushalten sowie Unternehmen geschultert werden müssten.

Geprägt wurde der Wandel in der Debatte von einem wissenschaftlichen, aber auch wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel. So benennen inzwischen internationale Institutionen wie der Internationale Weltwährungsfonds und die OECD die negativen Folgen der Ungleichheit auf das Wirtschaftswachstum. Zugleich betonen sie, dass von einer Umverteilung, also der Verminderung der Einkommens- und Vermögensungleichheit, positive ökonomische Effekte ausgehen. Als

Lösung für weniger Ungleichheit und höheres Wirtschaftswachstum empfehlen sie eine progressivere Steuerpolitik.

Auch bei den Wähler_innen in Deutschland geraten Verteilungs- und Steuergerechtigkeitsfragen wieder stärker in den Fokus. Breite Unterstützung findet sich für höhere Steuern auf hohe Einkommen und großem Vermögen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den aktuellen steuerpolitischen Trends auf EU-Ebene: Hat die Akzentverschiebung in der steuerpolitischen Debatte auch in der tatsächlichen Steuerpolitik sichtbare Spuren hinterlassen? Kann gar von einer Rückkehr der lange Jahre ins Hintertreffen geratenen progressiven Steuerpolitik gesprochen werden? Die vorliegende Studie widmet sich dieser Frage und arbeitet die aktuellen steuerpolitischen Trends auf den unterschiedlichen relevanten Gebieten heraus. Es zeigt sich, dass zwar vielfach die Spitzensteuersätze für sehr hohe Einkommen erhöht wurden. Bei der Unternehmensbesteuerung verlangsamte sich zudem der Trend zur Senkung der (Körperschaft-)Steuersätze. Die verbesserte internationale Koordination und damit die effektivere Durchsetzung von Steuern sowie die Bekämpfung von Steuerflucht gab der Steuerpolitik darüber hinaus einen Teil der Handlungsfähigkeit zurück.

Dennoch: Trotz aller Änderungen in der Steuerpolitik der letzten Jahre ist die Belastung der Unter- und Mittelschicht gestiegen. Die hohen Einkommen wurden überwiegend nur kurzzeitig höher besteuert. Von einer progressiven Wende der Steuerpolitik kann somit eigentlich keine Rede sein.

RENÉ BORMANN

Leiter des Arbeitsbereichs Steuerpolitik

1

EIN HISTORISCHER MOMENT?

Jahrzehntelang fristete die verteilungspolitische Dimension der Steuerpolitik ein Schattendasein. In weiten Teilen der Finanzwissenschaft rückte das verteilungspolitische Ziel zugunsten des Allokationszieles immer mehr in den Hintergrund. Durch die Betonung eines angeblichen Zielkonfliktes zwischen Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit wurde die steuerliche Umverteilung häufig als Wachstums- und Beschäftigungshemmnis diskreditiert. Parallel dazu orientierte sich auch die praktische Steuerpolitik um: Mit dem Argument der Wachstumsstärkung oder des internationalen Steuerwettbewerbs sank fast überall in den Industrieländern die Steuerbelastung für einkommensstarke und vermögende Privathaushalte sowie für Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen.

Seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich allerdings eine spürbare Gegenbewegung feststellen. Der bislang herrschende ökonomische Mainstream hat aufgrund seines offensichtlichen Versagens in und vor allem vor der Krise massiv an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Die ökonomischen und sozialen Verwerfungen durch die Krise haben zudem zu einer Wiederbelebung der verteilungspolitischen Debatte geführt. Der Erfolg von Thomas Pikettys Bestseller „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ und die dadurch angestoßenen Diskussionen belegen dies eindrucksvoll.

Aber auch in der praktischen Steuerpolitik lassen sich Anzeichen für einen Wandel ausmachen. Angesichts leerer Staatskassen und wachsender öffentlicher Empörung über die Steuermoral vermögender Privatpersonen und transnationaler Konzerne kam es in den letzten Jahren zu lange Zeit kaum für möglich gehaltenen internationalen Kooperationsbemühungen bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und -umgehung. Auch aktuell beschäftigt sich die steuerpolitische Debatte mit den Erfolgsaussichten staatlicher Maßnahmen, die die Steuergestaltungsmodelle transnationaler Unternehmen beschränken und die Besteuerung privater Offshore-Vermögen ermöglichen sollen. Insofern gestaltet sich das Jahrzehnt nach der Finanz- und Wirtschaftskrise steuerpolitisch vielversprechend.

Die Bemühungen betreffen bisher jedoch vor allem die effektivere Durchsetzung bestehender Steuergesetze und -prinzipien. Die Forderung, dass Multimillionär_innen ihren

„fairen“ Anteil zahlen sollen, bedeutet in diesem Zusammenhang, den effektiven Steuersatz zu zahlen, den die Gesetzgebung im jeweiligen Land vorsieht und nicht weniger. Im Katz-und-Maus-Spiel mit den Scharen von Anwält_innen und Steuerberater_innen, die ihren Privatkund_innen bei der Verwaltung und (Nicht)besteuerung ihrer Gewinne und Anlagevermögen zur Seite stehen, ist grundsätzlich jede Stärkung der Finanzverwaltungen als Schritt zu einem gerechteren Steuersystem zu interpretieren. Dies umfasst auch das Schließen von Schlupflöchern im internationalen Steuersystem, von denen vor allem vermögende Privatpersonen und transnationale Konzerne profitieren.

Anlässlich der Finanz- und Wirtschaftskrise und der unrühmlichen Rolle vieler Finanzmarktakteure bei ihrer Entstehung wurde die dramatisch angestiegene Einkommens- und Vermögenskonzentration international thematisiert. Viele Befürworter_innen einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung hofften im Zuge dessen auf eine weitgehende verteilungspolitische Wende. Was ist daraus geworden? Welche steuerpolitischen Spuren hat die Wiederentdeckung der Verteilungsfrage durch eine breite Öffentlichkeit bisher hinterlassen? Hat sich die progressive Steuerpolitik aus der Defensive befreit, und welche konkreten Maßnahmen wurden in der Europäischen Union umgesetzt?

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen Fragen in zwei Schritten. Im folgenden Abschnitt soll zunächst gezeigt werden, dass es im internationalen steuerpolitischen Diskurs eine leichte Verschiebung hin zu einer stärkeren Gewichtung verteilungspolitischer Fragen gegeben hat. Anschließend erfolgt dann ein Überblick über die seit 2008 konkret umgesetzten Steuerreformen im Bereich der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuern, vermögensbezogenen Steuern und Verbrauchsteuern. Damit soll untersucht werden, ob die beobachtete Diskursverschiebung nach der Krise auch praktische Konsequenzen für die Steuerpolitik in den EU-Mitgliedsländern hatte.

2

STEUERPOLITIK ZWISCHEN SACHZWANG UND GESTALTUNGSANSPRUCH

Die Beschäftigung mit Fragen der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit ist zumindest teilweise eine unweigerlich normative Angelegenheit. Sie setzt eine grundsätzliche Klarheit bezüglich der angestrebten Gerechtigkeitsziele und ihre Einbettung in den Gesamtkatalog der steuerpolitischen Ziele voraus. Aus diesem Grund wird im Folgenden zunächst knapp das finanzwissenschaftliche Zielsystem der Besteuerung erläutert und eine beobachtbare Akzentverschiebung in Theorie und Praxis aufgezeigt: Zunächst ging seit den 1980er Jahren die generelle Bedeutung des Verteilungsziels in Finanzwissenschaft und in der tatsächlichen Steuerpolitik zurück, und auch die Interpretation wurde deutlich enger gefasst. Spätestens seit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise lässt sich wieder eine Bedeutungszunahme beobachten.

2.1 FINANZWISSENSCHAFTLICHE ZIELE DER STEUERPOLITIK

Was macht ein gutes Steuersystem aus? Eine objektive Antwort auf diese Frage gibt es sicher nicht, aber die Finanzwissenschaft hat eine Reihe von Zielen definiert, die bei einem „guten“ Steuersystem in Einklang gebracht werden sollten.¹ Das erste und offensichtlichste Ziel ist die Beschaffung öffentlicher Einnahmen. Zwar gehört die optimale Größe des öffentlichen Sektors zu den am meisten umkämpften Fragen der Wirtschaftspolitik. Es besteht aber grundsätzlich Einigkeit, dass nicht alle gesellschaftlichen Aufgaben über Marktbeziehungen geregelt werden können. Darüber hinaus stehen zweitens das Allokations-, drittens das Distributions- und viertens das Stabilisierungsziel der Steuerpolitik im Zentrum theoretischer Debatten (Musgrave/Musgrave 1989).

Aus dem Allokationsziel wird der Anspruch abgeleitet, dass die Steuern die vom Markt hervorgebrachte Ressourcenallokation so wenig wie möglich verzerren sollen. Das heißt, dass Steuern die individuellen Entscheidungen der Marktteilnehmer_innen so wenig wie möglich beeinflussen sollten,

da angenommen wird, dass diese über den Markt koordiniert bereits zu optimalen Ergebnissen führen. Im Falle eines Marktversagens können Steuern jedoch auch korrigierend wirken (Salanié 2011: 153) und die Ressourcenallokation im Sinne gesellschaftlicher Ziele verbessern, wie z. B. beim Umweltschutz. Aus dem Abwägen alternativer Verwendungsmöglichkeiten knapper Ressourcen folgt außerdem, dass die Steuerverwaltung möglichst sparsam und die Einhaltung der Steuergesetze für die Besteuerten möglichst wenig aufwendig sein sollte.

Aus dem Verteilungs- oder Distributionsziel ergibt sich der Anspruch einer „gerechten“ Verteilung der Steuerlast nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Kriterium der horizontalen Gerechtigkeit verlangt, dass das Steuersystem Steuerzahler_innen mit der gleichen Leistungsfähigkeit gleich behandeln soll. Die Leistungsfähigkeit kann unter Heranziehung des Einkommens, des Vermögens und der Ausgaben gemessen werden (Rosen/Gayer 2008: 382). Das Kriterium der vertikalen Gerechtigkeit verlangt, dass die Besteuerung jeder oder jedem die gleiche Last auferlegen sollte, wobei die Interpretation des Lastbegriffes zentral ist. Sollen alle den gleichen Betrag an Steuern zahlen oder sollen sie den gleichen Anteil ihres Einkommens oder Vermögens aufwenden? Anders betrachtet, kann es aber für eine Person am Existenzminimum eine viel größere Last bedeuten, z. B. ein Drittel ihres Einkommens abzutreten, wohingegen eine wohlhabendere Person das aller Wahrscheinlichkeit nach leichter verkraften könnte. Aus der letzten Überlegung heraus wurden in vielen europäischen Ländern progressive Einkommensteuersysteme entwickelt, in denen hohe Einkommen auch relativ betrachtet höher besteuert werden. Über die gerechte Verteilung der Steuerlast hinaus umfasst das Distributionsziel auch die Möglichkeit, eine als gesellschaftlich inakzeptabel empfundene Primärverteilung von Einkommen und Vermögen zu korrigieren (Musgrave/Musgrave 1989: 10)

Gesamtwirtschaftlich betrachtet, fungieren Steuern im Konjunkturverlauf als automatischer Stabilisator. Denn sofern sie nicht prozyklisch angepasst werden, dämpfen sie die gesamtwirtschaftlichen Schwankungen automatisch. So steigen die Steuereinnahmen im wirtschaftlichen Aufschwung und dämpfen die privaten Einkommenszuwächse, wodurch sie konjunktureller Überhitzung entgegenwirken. Im Abschwung

¹ Die im deutschen Sprachraum sicherlich umfassendste – und immer noch lesenswerte – Darstellung des Zielsystems der Besteuerung findet sich bei Neumark (1970) und Haller (1981).

dagegen steigen die staatlichen Transfers und kompensieren zum Teil den Einbruch privater Ausgaben, während die Steuereinnahmen langsamer steigen oder sogar sinken (Musgrave/Musgrave 1989: 524). Über die automatische Glättung des Konjunkturzyklus hinaus kann mit expansiver Steuerpolitik auch versucht werden, einer dauerhaften Unterauslastung der Produktionsfaktoren entgegenzuwirken (Musgrave/Musgrave 1989: 12).

2.2 VERTEILUNGSGERECHTIGKEIT ALS ZIEL IN DER DEFENSIVE

Aus den genannten fiskalischen Zielen lassen sich grobe Kriterien für die Beurteilung von Steuersystemen und -reformen ableiten. In manchen Situationen können sich allerdings Zielkonflikte ergeben, und dann herrscht meist Uneinigkeit über die richtige Gewichtung der einzelnen Ziele. In der Regel müssen zusätzliche Werturteile herangezogen werden, um zu einer abschließenden Bewertung von Reformmaßnahmen zu kommen.

In den letzten Jahrzehnten wurden das Stabilisierungs- und das Distributionsziel zunehmend dem Allokationsziel untergeordnet. In manchen finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern wird die Stabilisierungsfunktion von Steuerpolitik mit dem Verweis auf Makroökonomie-Lehrbücher gar nicht mehr behandelt (z. B. Salanié 2011). Das Verteilungsziel wurde zunehmend als Hindernis für ein effizientes Steuersystem betrachtet und nicht mehr als eigenständiges Ziel. Auch verschob sich die Aufmerksamkeit von der Betrachtung der gesamten Einkommensskala hin zur Armutsbekämpfung am unteren Rand der Verteilung. Dabei gerieten sehr hohe Einkommen und Vermögen und die relativen Einkommenspositionen aus dem Fokus, und die Debatte konzentrierte sich nur noch darauf, der untersten Einkommensklasse ein Existenzminimum zu gewährleisten (Musgrave/Musgrave 1989: 11).

Die besondere Gewichtung des Allokationsziels wird in der Praxis häufig mit dem Wunsch begründet, die Steuersysteme „wachstumsfreundlicher“ zu gestalten. Aus neoklassischen Modellen lässt sich unter entsprechenden Annahmen herleiten, dass die Besteuerung von Unternehmensgewinnen die Investitionsanreize verringert und dass die Besteuerung von Arbeitseinkommen die Arbeitsanreize verringert. In der steuerpolitischen Debatte wurde daraus, dass Ertragsteuern und progressive Einkommensteuern wachstumsfeindlich seien.

„Corporate income taxes are the most harmful for growth as they discourage the activities of firms that are most important for growth: investment in capital and productivity improvements.“
(OECD 2010: 20)

„Wie die Vermögensteuer lässt sich eine Erhöhung des Einkommensteuertarifs weder mit dem Ziel höherer Steuereinnahmen noch einer stärkeren Umverteilung hinreichend rechtfertigen (...). Die Nachteile wären hingegen gravierend.“

(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013: 345)

Dabei wird häufig übersehen, dass die Relevanz dieser theoretisch abgeleiteten Effekte umstritten ist.² Je nach Investitionstheorie hängen die Investitionen ab von den erwarteten Nettoerträgen, von den Umsatzsteigerungen der Vorperiode und der Kapazitätsauslastung oder von dem vorhandenen Eigenkapital (Musgrave/Musgrave 1989: 306). Bei schwächelnder Nachfrage werden Unternehmen trotz Steuererleichterung nicht investieren. Außerdem gilt das Ergebnis, dass eine steuerliche Entlastung die Investitionsbereitschaft des repräsentativen Unternehmens erhöht, ceteris paribus, das heißt, alle anderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden konstant gehalten. Außerhalb der Modellwelt sollte berücksichtigt werden, dass Steuersenkungen die öffentlichen Einnahmen verringern und dies nicht folgenlos bleibt. Der öffentliche Sektor spielt eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, sorgt für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, auf die privatwirtschaftliche Unternehmungen angewiesen sind, fördert die Qualifizierung der Arbeitskräfte und Forschung und Entwicklung. In einer statisch-komparativen Modellwelt werden all diese Rahmenbedingungen als gegeben angenommen und nur der partielle Effekt einer Nettogewinnsteigerung betrachtet mit einer folgenschweren Verengung des Blickes.

Was die Arbeitsanreize bei der Einkommensbesteuerung betrifft, so blendet die Analyse völlig aus, dass die meisten Menschen sich ihre Arbeitszeit nicht aussuchen können. Und selbst wenn, spielen andere Faktoren wie die Karriereaussichten und Unternehmensanforderungen oder die Familienplanung eine viel wichtigere Rolle. Empirische Analysen bestätigen, dass die in der Realität beobachtbaren Effekte von Einkommensteuern auf das Arbeitsangebot äußerst gering sind (siehe z. B. Meta-Studie von Evers et al. 2008).

Die Degradierung der Verteilungsfrage zum Härtefallausgleich am unteren Rand der Verteilung folgt der Annahme, dass Eingriffe in die vom Markt erzeugte Primärverteilung schädlich für das Wachstum seien. Dabei ist es fraglich, ob die angebliche Wachstumsfeindlichkeit einkommensbezogener Steuern tatsächlich ein so relevantes Ausmaß hat, das es rechtfertigen würde, das politische Handeln danach auszurichten. Es ist also erstens zu bezweifeln, dass bestimmte Steuern tatsächlich die allokativen Wirkung haben, die ihnen zugeschrieben wird. Zweitens ist es eine politische Entscheidung, das Allokationsziel als Hauptkriterium zu wählen. Dennoch werden immer wieder Sachzwangargumentationen bemüht, anstatt die Verantwortung für die bewusste politische Prioritätensetzung zu übernehmen.

Die Steuerreformen der letzten Jahrzehnte spiegeln diese politische Prioritätensetzung wider. So wurden zahlreiche Entlastungen hoher Einkommen und Vermögen und von Unternehmensgewinnen umgesetzt: Die Spitzensteuersätze³ in der EU-15 sanken von im Schnitt 60 Prozent im Jahr 1981 auf 40 Prozent im Jahr 2008 (OECD 2014a). Im Rahmen der Dualisierung der Einkommensteuer seit den frühen 1980er Jahren wurden persönliche Kapitaleinkommen wie Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne in vielen westeuropäischen Ländern aus der progressiven Einkommensbesteue-

² Siehe hierzu und im Folgenden ausführlicher Godar et al. (2014; 2015a und 2015b).

³ Auf Ebene des Zentralstaats.

rung ausgeklammert (Schratzstaller 2011: 309).⁴ Das Gewicht vermögensbezogener Steuern ist zwar in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und den Gesamtsteuereinnahmen seit den 1980er Jahren im Schnitt relativ stabil geblieben. Die privaten Vermögen sind aber in Relation zur Wirtschaftsleistung deutlich angestiegen. Piketty und Zucman (2014: 1259) schätzen, dass die Vermögen in Europa in den 80er Jahren noch bei etwa 330 Prozent des Bruttonationaleinkommens lagen, wohingegen es in den 2000er Jahren bereits 550 Prozent waren (Abbildung 2). Konstante Einnahmen aus der Vermögensbesteuerung bedeuten also effektiv eine deutliche steuerliche Entlastung. Auch die Steuern auf Unternehmensgewinne wurden seit den 1980er Jahren kräftig reduziert. Im EU-15-Durchschnitt sanken die nominalen Unternehmenssteuersätze von etwa 49 Prozent im Jahr 1981 auf 27 Prozent im Jahr 2008 (OECD 2014a). Dies gibt zwar nicht eins zu eins die Entlastung der Unternehmenseinkommen wieder, da auch Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ergriffen wurden. Doch auch die effektiven durchschnittlichen (und marginalen) Steuersätze sanken allein zwischen 1998 und 2008 von 31 (24) auf 26 (19) Prozent (Spengel et al. 2014). Der durchschnittliche Regelsatz der Mehrwertsteuer stieg hingegen von etwa 17 Prozent im Jahr 1980 auf etwa 20 Prozent im Jahr 2008 (OECD 2012a).

2.3 DIE WIEDERENTDECKUNG DER VERTEILUNGSFRAGE SEIT DER KRISE

In den letzten Jahren hat die Aufmerksamkeit für die wachsende Ungleichheit in den reichen Ländern spürbar zugenommen. Auf der einen Seite zeigte sich das in den Debatten um den beeindruckenden Anstieg des Reichtums wirtschaftlicher Eliten, der im Zuge neuer Datensammlungen und -schätzungen über Top-Einkommen und Vermögen dokumentiert und öffentlichkeitswirksam präsentiert wurde (Atkinson et al. 2011; Piketty/Zucman 2014). Pikettys Kurve (Abbildung 1), die beschreibt, dass der Einkommensanteil des obersten Einkommensdezils in den USA und Europa Ende der 2000er Jahre wieder ähnlich hohe Werte wie in den 1920er Jahren erreichte (Atkinson et al. 2011: 6), ging um die Welt. Auch der Anstieg der Privatvermögen auf das 400–600fache der Wirtschaftsleistung z. B. in Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich befeuerte die Verteilungsdebatte (Abbildung 2).

Auf der anderen Seite ist seit der Wirtschaftskrise auch Armut in den reichen Ländern wieder zum Thema geworden. Laut OECD hatten die Haushalte mit niedrigem Einkommen vom Wirtschaftswachstum der letzten Jahrzehnte ohnehin schon relativ wenig profitiert (OECD 2015a: 21). In der Krise waren sie besonders durch den Verlust von Arbeitsplätzen betroffen, welcher durch Steuer- und Transfersysteme nur begrenzt abgefangen werden konnte. Vor allem in den besonders krisengeschüttelten Ländern sanken die realen Ein-

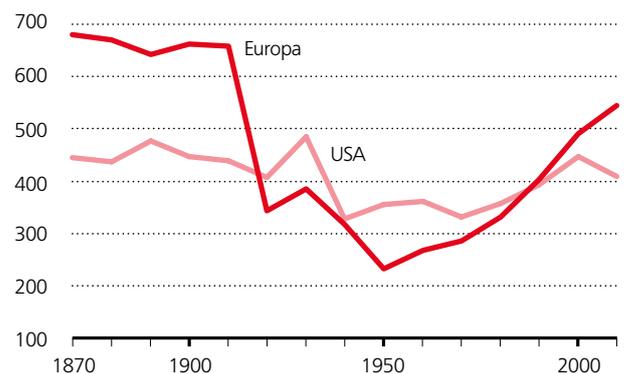
⁴ In den neuen Mitgliedstaaten spielte diese Entwicklung eine weniger entscheidende Rolle, da z. B. die Tschechische Republik, Estland, Ungarn und die Slowakei ohnehin keine sehr progressiv gestalteten Einkommensteuersysteme haben. Die maximale Belastung von Arbeits- und Kapitaleinkommen war daher gleichermaßen niedrig.

Abbildung 1
Anteil der Spitzeneinkommen im Aufwärtstrend
Anteil des obersten Einkommensdezils am Nationaleinkommen, in Prozent



Quelle: Piketty 2014, piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Abbildung 2
Vermögen in Europa steigen auf über 400 % der Wirtschaftsleistung
Privatvermögen in Prozent des Nationaleinkommens



Quelle: Piketty 2014, piketty.pse.ens.fr/capital21c.

kommen der Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung (OECD 2015a: 105 f.). Interessanterweise ließ der dämpfende Effekt der Steuer- und Transfersysteme in einigen Ländern nach 2010 nach, da z. B. Konjunkturprogramme und Transfers ausliefen oder gesenkt wurden wie z. B. in Spanien, Irland und Portugal (OECD 2015a: 114).

Auch in der EU sind die Einkommen des obersten Einkommensdezils seit den 1980er Jahren deutlich stärker gewachsen als die der übrigen EU-Bevölkerung (Fredriksen 2012: 8). Zwischen Mitte der 80er Jahre und 2008 stiegen die realen verfügbaren Einkommen des untersten Einkommensdezils um durchschnittlich 0,87 Prozent, die des fünften Einkommensdezils um durchschnittlich 1,28 Prozent und die des höchsten Einkommensdezils um 2,23 Prozent (Fredriksen 2012: 10).

Angesichts des starken Konsolidierungsdrucks nach der Finanzkrise und der gestiegenen Aufmerksamkeit für Einkommens- und Vermögensungleichheit wurden auch die verteilungspolitischen Auswirkungen von Steuern wieder stärker in den Blick genommen. Dabei stellt sich die Frage, wie die Re-

gierungen ihre Einnahmen auf möglichst sozialverträgliche Weise erhöhen können. Mit diesem Problem beschäftigten sich in den letzten Jahren zahlreiche Publikationen. Dabei scheint Konsens zu bestehen, dass die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und -umgehung höchste Priorität hat. Es ist anzunehmen, dass dies besonders höhere Einkommensgruppen betrifft, da sich bestimmte Möglichkeiten der Steuergestaltung im Bereich der Kapitaleinkommen erst ab einer gewissen Größenordnung lohnen bzw. für Kleinsparer_innen überhaupt nicht angeboten werden. Tatsächlich wurden vielversprechende Schritte unternommen, wie das Abkommen zum automatischen Informationsaustausch, das als Meilenstein bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Bereich der persönlichen Kapitaleinkommensteuer gilt (siehe Abschnitt 3.1). Auch die Steuervermeidungspraktiken transnationaler Konzerne haben zahlreiche Nachbesserungsvorschläge für das internationale Steuersystem motiviert (Abschnitt 3.2). In der EU lenkte jüngst der LuxLeaks-Skandal die Aufmerksamkeit wieder auf das Problem des Steuerwettbewerbs im Bereich der Unternehmensbesteuerung. So forderte das EU-Parlament eine verpflichtende gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage und die Offenlegung aller Steuervorbescheide (Tax Rulings), durch die Konzerne in einem Mitgliedsland steuerlich begünstigt werden, gegenüber den Steuerbehörden aller Mitgliedstaaten (Europäisches Parlament 2015). Der europäische Gewerkschaftsverband ETUC forderte einen EU-weiten Mindeststeuersatz für Unternehmensgewinne von mindestens 25 Prozent (ETUC 2015), um den Steuersenkungswettlauf zu unterbinden. Die NGO Citizens for Tax Justice (2013) betont verteilungspolitische Aspekte, die eine Verteidigung der Unternehmenssteuern rechtfertigen: Einerseits entfalle sie indirekt größtenteils auf die Anteilseigner_innen der Unternehmen und sei damit hoch progressiv. Außerdem sichere sie den steuerlichen Beitrag von Kapitaleinkommen, wenn diese nicht an natürliche Personen ausgeschüttet werden.

Mit unterschiedlicher Intensität wird auch gefordert, mit progressiven Steuerreformen die Verteilungsentwicklung der letzten Jahrzehnte zumindest nicht weiter zu verschärfen. Als Konsequenz seiner Verteilungsanalyse forderte beispielsweise der britische Ökonom Atkinson unter anderem die Rückkehr zu einer deutlich progressiveren Einkommensbesteuerung mit ansteigenden Grenzsteuersätzen bis hin zu 65 Prozent bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, und er regte die Prüfung von allgemeinen Vermögensteuern an (Atkinson 2015). Piketty problematisiert, dass die Rendite auf Kapital im historischen Durchschnitt stärker wächst, als die gesamte Wirtschaftsleistung. Da die Kapitaleinkommen sehr ungleich verteilt sind, trägt dies zur wachsenden Einkommens- und Vermögensungleichheit bei. Um diesem Trend entgegenzuwirken, schlägt er die Erhebung regelmäßiger progressiver Vermögensteuern vor (Piketty 2014: 517).

Auch der Internationale Währungsfonds (IWF) veröffentlichte 2013 einen Bericht, in dem darauf hingewiesen wurde, dass sich die Spitzensteuersätze in vielen OECD-Ländern Ende der 2000er Jahre am unteren Ende des aufkommenmaximierenden Bereichs befanden⁵ (IWF 2013: 35). Das OECD

Directorate for Employment, Labour and Social Affairs gab nach einer Analyse der Entwicklung der Spitzeneinkommen in OECD-Ländern bekannt:

„A most direct way to ensure that top income earners pay a higher share of taxes is to raise marginal tax rates on income as well as other taxes which affect them. While there may be some concerns that such measures may not be as effective as intended with regard to raising tax revenues, some recent analysis suggests that there is still some scope to increase top tax rates to maximize tax revenues.“ (OECD 2014b: 8)

Die mit wesentlich mehr Enthusiasmus vertretenen Empfehlungen waren aber die Verringerung von Steuerschlupflöchern, die Erhöhung der Steuern auf unbewegliches Vermögen und auf Konsum bzw. Verbrauch, weil sie angeblich die geringsten Verhaltensanpassungen bei den Besteuerten auslösen. Bei Steuern auf unbewegliches Vermögen ist zu beachten, dass sie bei einer nicht gezielt progressiven Gestaltung die Mittelschicht relativ stärker belasten als die wirklich Wohlhabenden (Journard et al. 2012: 18). Die regressive Wirkung von Konsum- und Ökosteuern ist bekannt. Hier weist die OECD auf die Möglichkeit hin, mit gezielten Transfers entgegenzuwirken (OECD 2012b: 3).

Zusätzlich zur gestiegenen Besorgnis, mit der die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung registriert wurde, wurde auch der Zusammenhang von Ungleichheit und Wirtschaftswachstum einer kritischen Analyse unterzogen. Neben eher (post-)keynesianisch orientierten Autor_innen, die in ihren Modellen häufig hemmende Effekte einer hohen Einkommenskonzentration auf die effektive Nachfrage und damit auf das Wirtschaftswachstum unterstellen (z. B. Dutt 2011), hat sich nun auch die OECD der Frage zugewandt, ob steigende Ungleichheit als Preis für höheres Wachstum in Kauf genommen werden muss. Dabei kommt die OECD in ihrer jüngsten Studie zum Thema zu dem Schluss, dass Ungleichheit das Wirtschaftswachstum langfristig hemmen kann und dass Umverteilung in Form von Einkommensteuern und Transfers keinen zwingend negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum hat (OECD 2015: 60).

„Adequately designed redistribution via taxes and transfers is a powerful instrument to contribute to more equality and more growth. In recent decades, the effectiveness of redistribution weakened in many countries due to working-age benefits not keeping pace with real wages and taxes becoming less progressive. Policies need to ensure that wealthier individuals but also multinational firms pay their share of the tax burden.“ (OECD 2015: 17)

Zwar wird diese Position von der OECD nicht konsistent in allen Publikationen vertreten. Und auch die Frage, was „adäquat“ gestaltete Umverteilung wäre, lässt viel Spielraum für Interpretation. Dennoch kann das offizielle Anzweifeln eines negativen Effekts der Umverteilung von oben nach unten auf das Wirtschaftswachstum als diskursiver Meilenstein betrachtet werden.

⁵ Von den EU-Ländern wurden Deutschland, Irland, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich genannt.

3

STEUERPOLITISCHE TRENDS NACH DER FINANZKRISE⁶

Der beschriebene Debattenumschwung seit der Krise, bei dem Einkommens- und Vermögensungleichheit wieder mehr ins Zentrum rückt, könnte auf eine wirkliche verteilungspolitische Wende in der Steuerpolitik hindeuten. Tatsächlich lassen sich bei einigen steuerpolitischen Indikatoren Abweichungen vom Trend der letzten Jahrzehnte beobachten.

In den EU-Mitgliedsländern wurden seit 2008 zahlreiche Steuerreformen umgesetzt, die insbesondere in den Krisenländern eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen bezweckten. Das starke Ansteigen der Staatsschulden durch die Finanz- und Wirtschaftskrise erhöhte den Konsolidierungsdruck vieler Regierungen und hatte zur Folge, dass zum Teil ungewöhnliche finanzpolitische Maßnahmen ergriffen wurden. Die Abwärtstrends der letzten Jahrzehnte wurden damit in einigen Steuerbereichen unterbrochen. So wurden beispielsweise Steuersätze auch auf Spitzeneinkommen erhöht und verstärkt Steuern auf unbewegliches Vermögen erhoben. Gleichzeitig wurden aber auch mittlere und untere Einkommen stärker belastet. Parallel dazu kam es auf internationaler Ebene zu einer deutlichen Verstärkung der Bemühungen, Steuerflucht und Steuergestaltung zu bekämpfen.

3.1 ENTSCLOSSENERE MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER INTERNATIONALEN STEUERFLUCHT

In den letzten Jahren wurden bedeutende Fortschritte bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung auf internationaler Ebene gemacht. Zunächst waren die USA mit dem Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in die Offensive gegangen und hatten internationale Finanzinstitutionen unter Androhung von Strafsteuern dazu verpflichtet, den US-Finanz-

behörden Informationen zu Auslandskonten möglicherweise steuerflüchtiger US-Bürger_innen zu liefern. In den darauffolgenden Jahren wurde eine Reihe zwischenstaatlicher Vereinbarungen ausgehandelt, die die Übertragung der Informationen durch die Finanzinstitute an ihre jeweiligen nationalen Behörden und den anschließenden internationalen Informationsaustausch zwischen den Staaten regeln sollten (U.S. Department of the Treasury 2013). Im September 2013 stellten die G20 einen Antrag an die OECD, einen festgelegten Standard für die Berichterstattung zu entwickeln. Bei einem Treffen des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes im Oktober 2014 unterzeichneten 51 Staaten und Gebiete die multilaterale Vereinbarung über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) und verpflichteten sich, bis 2017 bzw. 2018 einen gemeinsamen Standard für die Berichterstattung (Common Reporting Standard, CRS) zu implementieren. Dabei handelt es sich zunächst nur um eine Rahmenvereinbarung. Ein tatsächlicher automatischer Informationsaustausch wird nur bilateral zwischen denjenigen Staaten und Gebieten erfolgen, die sich, wie in Abschnitt 7 der Vereinbarung geregelt, anschließend gegenseitig als gewünschte Kooperationspartner nennen. Es ist daher noch unklar, welche von den unterzeichnenden Staaten und Gebieten letztendlich Informationen untereinander austauschen werden. Innerhalb der Europäischen Union wurde bereits beschlossen, den automatischen Informationsaustausch, den es zuvor nur im Rahmen der EU-Zinsrichtlinie gegeben hatte, auch auf andere Arten von Kapitaleinkommen wie Dividenden auszudehnen (Europäische Kommission 2014). Auch Luxemburg und Österreich, denen im Rahmen der Zinsrichtlinie Sonderregelungen gewährt worden waren, erklärten sich zur Teilnahme bereit. Die Schweiz, die mit ihrem Bankgeheimnis die Effektivität des internationalen Informationsaustauschs lange fragwürdig erschienen ließ, schloss 2015 ein Abkommen mit der EU, ab 2017 Kontodaten zu erheben und ab 2018 im Rahmen des automatischen Informationsaustauschs zur Verfügung zu stellen.⁷ Außerdem gelang es

⁶ Die vorliegende Studie betrachtet nur im engeren Sinne die steuerpolitischen Trends. Entwicklungen bei den in vielen Staaten quantitativ sehr bedeutsamen Sozialabgaben werden nicht einbezogen. Aussagen über die Entwicklung und Verteilung der gesamten Steuer- und Abgabenbelastung sind auf dieser Basis nicht möglich. Erhöhungen von Sozialabgaben sind in ihrer Verteilungswirkung ähnlich wie Erhöhungen indirekter Steuern zu beurteilen, d. h. sie verfügen über ein tendenziell proportionales bis regressives Verteilungsprofil, wenn sie mit einer Beitragsbemessungsgrenze versehen sind.

⁷ Die Schweiz wird solche Abkommen nur mit aus ihrer Sicht relevanten Staaten abschließen, sodass leider nicht allen Staaten das gleiche Privileg zuteil wird wie der EU.

der EU auch entsprechende Abkommen mit Liechtenstein, San Marino und Andorra abzuschließen. Ein Abkommen mit Monaco soll im Sommer 2016 besiegelt werden. Die verstärkte Aufmerksamkeit für Steuerhinterziehung im Bereich privater Kapitalanlagen hatte vielen Ländern bereits zusätzliche Einnahmen beschert: Durch internationalen Informationsaustausch auf Ersuchen konnte Schweden im Jahr 2014 seine Einnahmen um 208 Millionen Euro erhöhen, in Frankreich lieferten Selbstanzeigen im ersten Halbjahr 2014 bereits zusätzliche 1,85 Mrd. Euro (Bradbury 2015: 30).

Der automatische Informationsaustausch wird Steuerhinterziehung erschweren und damit die effektive Besteuerung passiver Kapitaleinkommen nach dem Wohnsitzlandprinzip erleichtern. Er wird als wesentlich effektiver betrachtet als der zuvor verbreitete „Informationsaustausch auf Ersuchen“, bei dem den Behörden bereits ein Anfangsverdacht und entsprechende Informationen vorliegen müssen, um Anfragen an ausländische Behörden zu rechtfertigen (Ötsch 2012: 37). Es gibt jedoch auch Zweifel, ob die jüngste Initiative der OECD tatsächlich die gewünschten Ergebnisse bringen wird, solange sich nicht alle Steueroasen beteiligen und keine Sanktionen vorgesehen sind, um sie zur Kooperation zu bewegen (Knobel/Meinzer 2014: 30). Außerdem, so Zucman (2014: 75), besteht die Gefahr, dass vor allem diejenigen Steuerflüchtigen aufgedeckt werden, die nicht die Möglichkeit haben, ihr Vermögen in Scheingesellschaften zu verstecken. Denn „der überwiegende Teil der in Steueroasen versteckten Vermögen wird in Briefkastenfirmen, Trusts oder Stiftungen gehalten, die alle denselben Zweck erfüllen: die Verbindung zwischen dem Geld und seinem wahren Eigentümer zu verschleiern“ (Zucman 2014: 74). Das Tax Justice Network begrüßt daher, dass im Rahmen des neuen Standards die Eigentümerstrukturen von Trusts und Stiftungen übermittelt werden sollen. Jedoch befürchtet das Netzwerk die Umgehung der Regelungen, wenn mögliche Schlupflöcher z. B. bei der Definition von den der Berichtspflicht unterliegenden Finanzinstitutionen oder in Form von hohen Grenzen für die Definition von nutznießendem Besitz bestehen bleiben (Knobel/Meinzer 2014: 3). Trotz offener Fragen und Mängel ist die internationale Initiative ein bedeutsamer Schritt, der zeigt, dass die Toleranz auch gegenüber Steuerhinterziehung durch sehr Wohlhabende abgenommen hat und dass Unerwartetes möglich wird, wenn der politische Wille da ist.

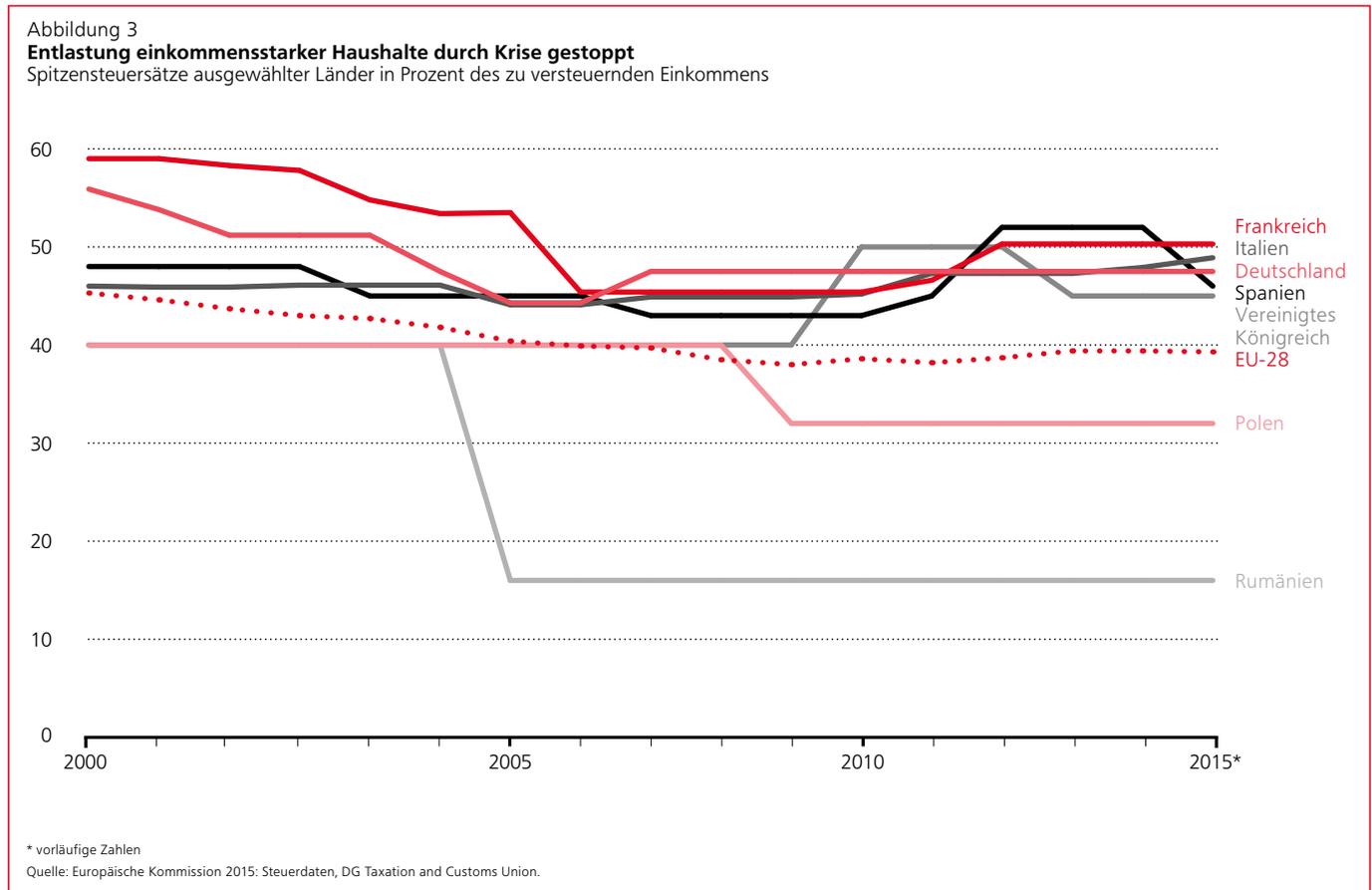
3.2 VERSTÄRKTE MASSNAHMEN GEGEN AGGRESSIVE STEUERGESTALTUNG INTERNATIONALER GROSSUNTERNEHMEN

Mit der jüngsten Anti-BEPS-Initiative versucht die OECD, schädlichem Steuerwettbewerb und den aggressiven Steuergestaltungen multinationaler Konzerne etwas entgegenzusetzen (OECD 2013b). So sollen eine bessere internationale Abstimmung der Steuersysteme und verschärfte Regeln die Möglichkeiten der buchmäßigen Gewinnverlagerung zwecks Steuerersparnis verringern. Multinationale Unternehmen sollen strengere Dokumentationsanforderungen erfüllen und im Rahmen des Country-by-Country-Reports den Finanzbehörden „einen Überblick über die globale Aufteilung der Erträge und Steuern sowie über bestimmte Indikatoren für die geo-

grafische Verteilung der Wirtschaftstätigkeit auf die verschiedenen Staaten“ zur Verfügung stellen (Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2015). Mit diesen Informationen, die die Steuerbehörden auch international austauschen, soll erreicht werden, dass die Besteuerung wieder der unternehmerischen Tätigkeit und wirtschaftlichen Wertschöpfung am jeweiligen Ort entspricht. Damit antworten die Regierungen auf die gesunkene gesellschaftliche Toleranz für die Steuergestaltungen international tätiger Großunternehmen. So haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Enthüllungen die winzigen Steuerbeträge, die Marktriesen wie IKEA, Starbucks und Co. in EU-Mitgliedsländern entrichteten, skandalisiert (z. B. Obermaier et al. 2014, Theurer 2012). Einer breiten Öffentlichkeit wurde verdeutlicht, dass sich Unternehmensgewinne in einer globalisierten Wirtschaft der nationalen Steuerpolitik zunehmend entziehen, wenn nicht gegengesteuert wird. Das genau soll nun geschehen, wenn die entsprechenden Vorschläge der OECD in nationales Recht umgesetzt werden. Während die Anti-BEPS-Initiative als steuerpolitischer Meilenstein bezeichnet wurde (OECD 2013b: 25) gibt es auch kritische Stimmen. Zum Beispiel bedauerte die Financial Transparency Coalition (2013), dass am Fremdvergleichsgrundsatz (Arm's Length Principle) bei der internationalen Besteuerung festgehalten wird. Nach diesem Prinzip sollen die Unternehmen bei der Berechnung ihrer Gewinne vor Ort internationale, aber konzerninterne Transaktionen wie z. B. Finanzdienstleistungen oder Lizenzgebühren so bepreisen, als wären sie von unabhängigen Dritten erworben worden. Nachbesserungen zur Erfüllung dieses Ansatzes werden von Kritiker_innen wie Picciotto als realitätsfern verworfen. Statt einer fiktionalen Zuordnung der Profite auf die einzelnen Teile eines Großkonzerns, sollten die Steuern auf den weltweiten Profit des Konzerns berechnet werden. Anschließend sollten sie mithilfe einer Formel, die die Standorte der (materiellen und immateriellen) Produktionsgüter, der eingesetzten Arbeitskräfte und der Umsätze berücksichtigt, zwischen den betroffenen Staaten aufgeteilt werden (Picciotto 2012). Diese Methode der Gewinnaufteilung wird in den USA praktiziert, und auch die Europäische Kommission, hatte mit der Gemeinsamen Konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen. 2016 plant die Kommission, eine Neuauflage der GKKB vorzuschlagen und sie verpflichtend und nicht wie bisher optional zu machen. Die Unternehmen müssten „nur eine einzige zusammenfassende Steuererklärung für ihre gesamten Aktivitäten in der Europäischen Union einreichen“ (Europäische Kommission 2015a). Damit würde zumindest innerhalb der EU Transparenz bezüglich der effektiven Steuerlast auf Unternehmensgewinne geschaffen. Um den Steuer senkungswettbewerb einzudämmen, sollten aber gleichzeitig Mindeststeuersätze eingeführt werden, die auch Differenzen in der Wirtschaftskraft der einzelnen Mitgliedsländer berücksichtigen könnten (Schratzenstaller 2011: 308).

3.3 LEICHTER ANSTIEG DER SPITZEN- STEUERSÄTZE UND SONDERZUSCHLÄGE ...

Die Spitzensteuersätze in der EU stiegen nach dem kontinuierlichen Abwärtstrend der letzten Jahrzehnte seit 2009 erstmals wieder an. Von einem historischen Tief von durchschnitt-



lich 38 Prozent im Jahr 2009 stiegen sie auf 39,3 Prozent im Jahr 2015. Zum Vergleich: 1995 lag dieser Durchschnittswert noch bei 47,2 Prozent.

Diese Kehrtwende wird zum Großteil von zunächst als begrenzt eingeführten Zusatzabgaben⁸ getrieben, die im Zuge der Staatsschuldenkrise in vielen Ländern auf die Einkommensteuern aufgeschlagen wurden. Zwar wurden einige dieser Maßnahmen nach anhaltend prekärer Haushaltslage verlängert. Von einem grundsätzlichen Einstellungswandel zu sprechen wäre allerdings verfrüht. Die wenigen Länder, die die Erhöhung des Spitzensteuersatzes nicht als vorübergehende Notfallmaßnahme deklarierten, waren Frankreich, Luxemburg, Spanien und zwischenzeitlich das Vereinigte Königreich, wo mittlerweile aber schon wieder zurückgesteuert wurde. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass bspw. in den krisengeschüttelten Ländern Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien auch Zusatzabgaben für die übrigen Einkommensteuerebenen eingeführt wurden.

Dennoch ist bemerkenswert, dass angesichts knapper Kassen nicht vor einer Mehrbelastung einkommensstarker Haushalte zurückgeschreckt wurde und damit offenbar ein steuerpolitisches Tabu der letzten Jahrzehnte zumindest in der Praxis aufgebrochen wurde.

So wurden zum Beispiel in Österreich, der Tschechischen Republik, Griechenland, Frankreich, Italien und Slowenien Solidaritätsaufschläge oder Sonderabgaben auf hohe Einkom-

⁸ In Griechenland, Irland, Luxemburg, Portugal, Spanien waren die Sonderabgaben aufs Einkommen progressiv gestaltet.

men erhoben.⁹ Die Slowakei schaffte 2012 ihr Flat-Tax-Regime ab (Europäische Kommission 2009–2015).

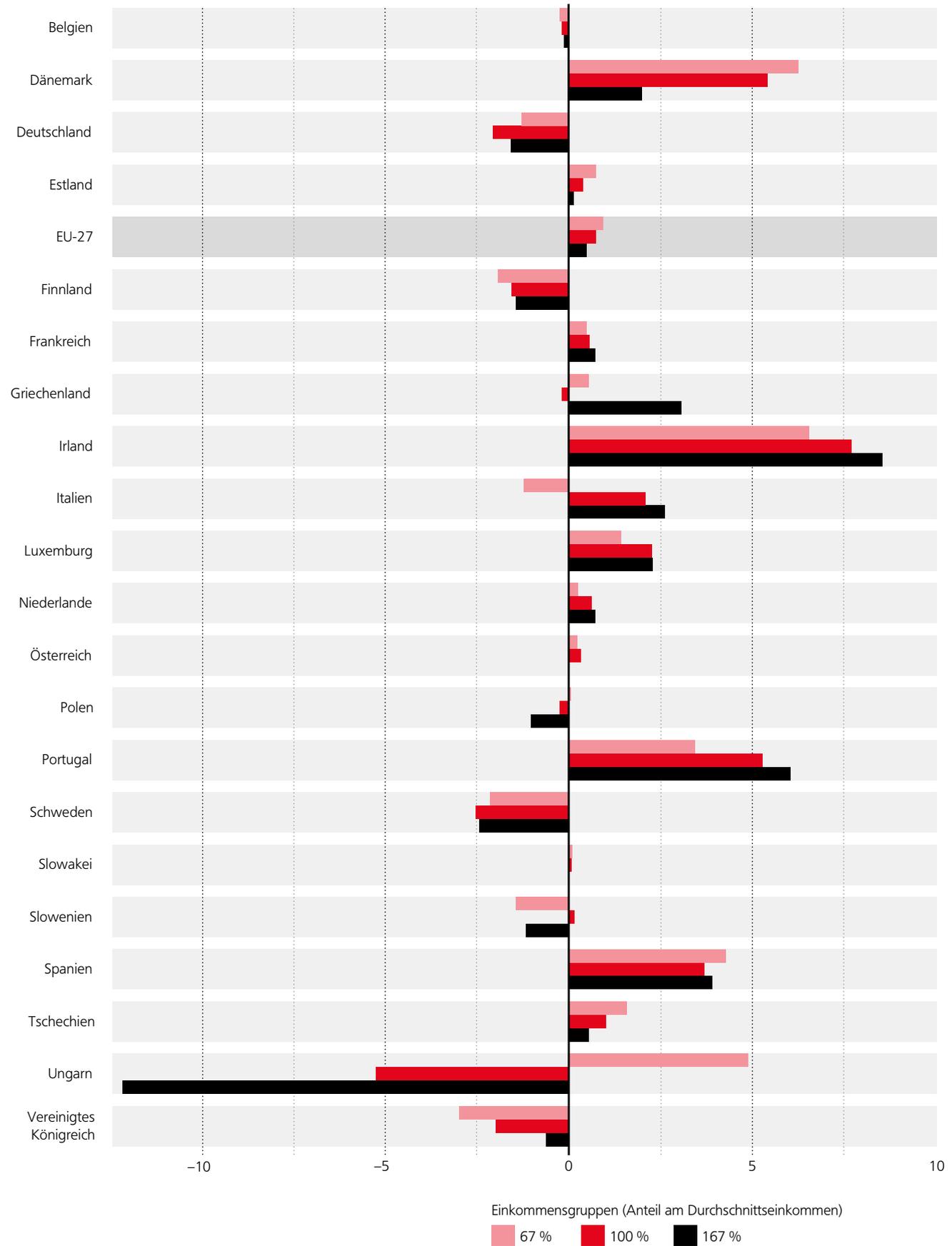
In Rumänien hingegen gilt seit 2005 unverändert ein Flat-Tax-Regime und auch in Polen hat sich seit der Senkung des oberen Einkommensteuersatzes von 40 auf 32 Prozent ab dem Jahr 2009 nichts verändert (Abbildung 3).

3.4 ... ABER AUCH MEHRBELASTUNG FÜR GERINGVERDIENENDE BEI DER EINKOMMENSTEUER

Eine stärkere Belastung besonders hoher Einkommen schließt nicht aus, dass auch untere Einkommensgruppen steuerlich mehr belastet werden. So wurden gerade in den Ländern, die unter besonderem Konsolidierungsdruck litten, auch für untere Einkommensteuerebenen Zusatzabgaben eingeführt. Dies spiegelt sich in der durchschnittlichen Mehrbelastung der

⁹ In Österreich wurde bis 2016 eine befristete progressive Solidaritätsabgabe auf jährliche Sonderzahlungen (Weihnachts- und Urlaubsgeld innerhalb des sogenannten Jahressechstels), die dort normaler Weise mit einem niedrigen proportionalen Tarif von 6 Prozent besteuert werden. In der Tschechischen Republik wurde von 2013 bis 2015 ein Aufschlag von 7 Prozent auf hohe Einkommen erhoben. Zusätzlich zu dem neuen Spitzensteuersatz führte Frankreich übergangsweise einen Solidaritätsaufschlag von 3 bis 4 Prozent für Einkommen über 250.000 bzw. 500.000 Euro ein. In Griechenland wurde eine Zusatzsteuer auf Einkommen ab 60.000 Euro erhoben, und auch Italien führte eine Sonderabgabe für hohe Einkommen ein. 2012 schaffte die Slowakei ihr Flat-Tax-Regime ab, und Slowenien erhob von 2013 bis 2015 vorübergehend einen Spitzensteuersatz von 50 Prozent (Europäische Kommission 2009–2015).

Abbildung 4
Auch niedrige Einkommen stärker belastet
 Veränderung der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastung von 2008 bis 2014, in Prozentpunkten



Quelle: OECD 2015: Taxing Wages. OECD Statistics, eigene Berechnung.

unteren und mittleren Einkommensgruppen in Griechenland, Italien, Luxemburg, Spanien und Portugal wieder. Bei relativ niedrigem Einkommen in Höhe von 67 Prozent des Durchschnittseinkommens stieg die Einkommensteuerbelastung in diesen Ländern um 1,4 bis 6,5 Prozentpunkte an. Beim Durchschnittseinkommen waren es zwischen 2,8 und 7,7 Prozentpunkte. Auffällig sind Dänemark und Ungarn, in denen die Belastung der unteren Einkommensgruppe unabhängig von einer allgemeinen Abgabe stieg (Abbildung 4). In Dänemark wurde der Eingangssteuersatz erhöht und die Belastung der unteren Einkommen bei gleichzeitiger Entlastung der mittleren und oberen Einkommen in Ungarn spiegelt den Umbau zum Flat-Tax-System wider (Europäische Kommission 2009 – 2015).

In Deutschland wurde der Freibetrag mehrmals angehoben, in Finnland wurden die Steuersätze auf alle Einkommenssteuerklassen gesenkt und in Schweden und dem Vereinigten Königreich die Freibeträge erhöht. Dies führte zu Entlastungen zwischen 1,3 und 3 Prozentpunkten bei unterdurchschnittlichem Verdienst und Entlastungen zwischen 1,5 und 2,5 Prozentpunkten bei durchschnittlichem Verdienst.

Im EU-Durchschnitt ergibt sich eine eher geringe Mehrbelastung der drei untersuchten Einkommensgruppen durch die Einkommensteuer.

3.5 LEICHTE VERRINGERUNG DER STEUERLICHEN PRIVILEGIEN FÜR PRIVATE KAPITALEINKOMMEN

Die Mehrheit der Staaten ist in den letzten Jahrzehnten dazu übergegangen Kapitaleinkommen wie Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne nicht mehr im Rahmen der progressiven Einkommensteuer zu veranlagern, sondern pauschal in Form einer proportionalen Abgeltungsteuer zu besteuern (Schratzenstaller 2011: 309). So beträgt der maximale Steuersatz auf Zinseinkommen und Veräußerungsgewinne in Deutschland 25 Prozent, während Lohneinkommen oberhalb von ca. 53.000 Euro mit 45 Prozent besteuert werden (beides zusätzlich Solidaritätszuschlag von 5,5 Prozent auf die Einkommensteuerschuld). Ähnlich ist die Situation in Italien und Österreich mit Spitzensteuersätzen von knapp 49 bzw. 50 Prozent, denen Kapitalertragsteuern von 26 bzw. 25 Prozent gegenüberstehen. In Belgien sind Veräußerungsgewinne sogar weitgehend steuerfrei, im Vereinigten Königreich werden zumindest noch Zinseinkommen unter das zu versteuernde Einkommen gefasst. In Bulgarien, Estland, Litauen und Rumänien spielt die Unterscheidung zwischen Lohneinkommen und Kapitalerträgen keine Rolle, da beide Einkommensarten pauschal mit Sätzen zwischen 10 und 25 Prozent besteuert werden (Tabelle 1).

Von der steuerlichen Bevorzugung passiver Kapitaleinkommen gegenüber Lohneinkommen profitieren tendenziell eher wohlhabende Haushalte, da Kapitaleinkommen bei ihnen einen größeren Teil des Einkommens ausmachen (Schlenker & Schmid 2013: 8). Die steuerliche Entlastung von Veräußerungsgewinnen privilegiert z.B. hohe leitende Angestellte, die einen Teil ihrer Entlohnung in Form von Unternehmensanteilen erhalten (Matthews 2011: 29).

Im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit wäre eine höhere Besteuerung von Kapitalerträgen also sinnvoll. Nach dem Prinzip der horizontalen Leistungsfähigkeit sollten sie

genauso hoch wie alle anderen Einkunftsarten besteuert werden. Mit dem Argument, Kapitalerträge ließen sich nicht höher besteuern, weil sie sofort außer Landes zögen, wurde einer Erhöhung dieser Steuer jedoch lange entgegengewirkt. Unter dem Konsolidierungsdruck nach der Finanzkrise scheint

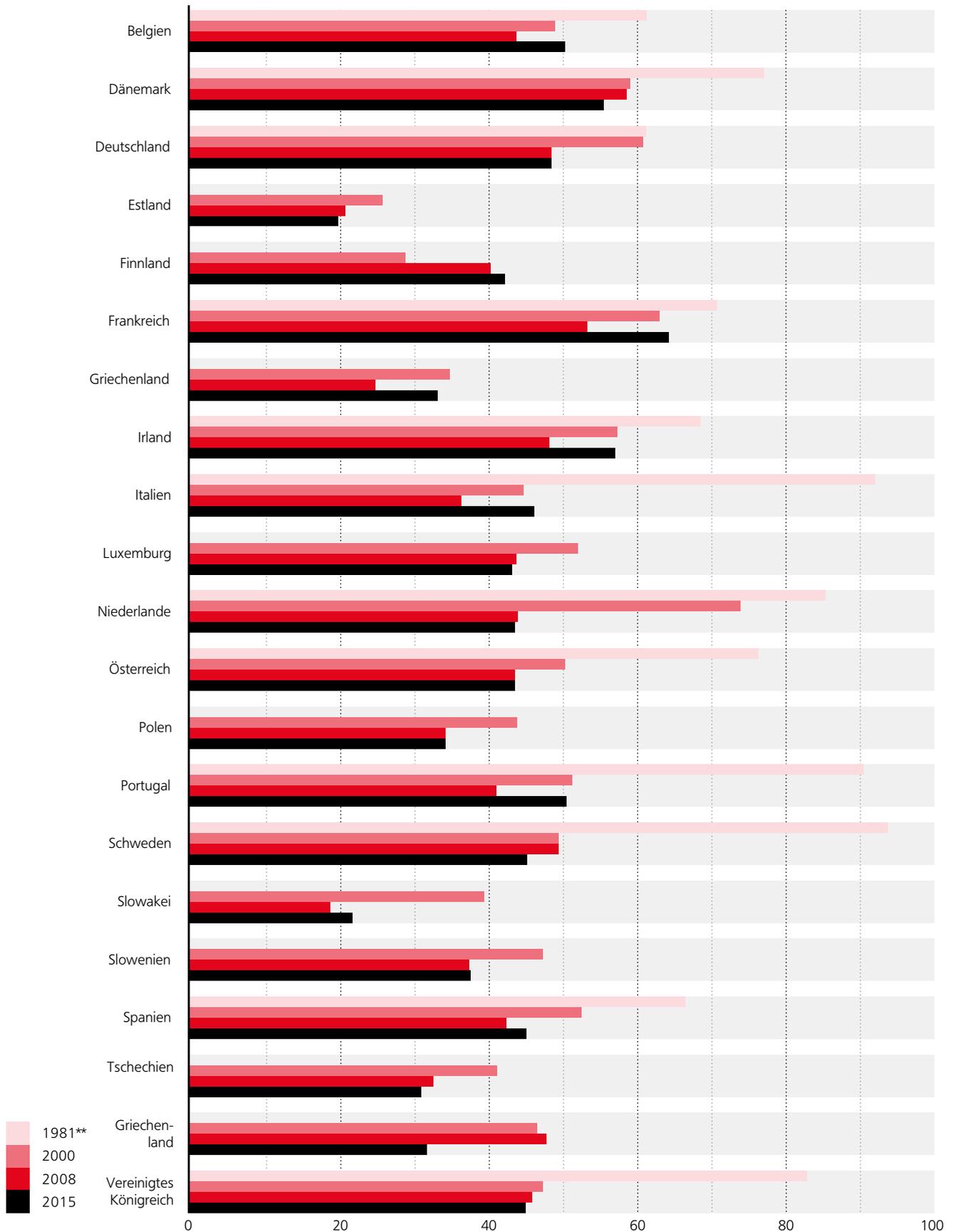
Tabelle 1
Kapitaleinkommen gegenüber Lohneinkommen steuerlich bevorzugt
Maximale Steuersätze auf verschiedene Einkommensarten, 2015, in Prozent

	Arbeits- einkom- men**	Zins- einkommen	Veräuße- rungs- gewinne
Belgien	53,7	25,0	0,0
Bulgarien*	10,0	10,0	10,0
Dänemark	56,2	42,0	42,0
Deutschland	47,5	26,4	26,4
Estland*	21,0	21,0	21,0
Finnland	51,6	33,0	33,0
Frankreich	50,3	50,3	50,3
Griechenland	48,0	15,0	15,0
Irland	48,0	41,0	33,0
Italien	48,9	26,0	26,0
Kroatien	47,2	12,0	47,2
Lettland*	23,0	10,0	15,0
Litauen*	15,0	15,0	15,0
Luxemburg	43,6	10,0	0,0
Malta	35,0	15,0	35,0
Niederlande	52,0	30,0	30,0
Österreich	50,0	25,0	25,0
Polen	32,0	19,0	19,0
Portugal	56,5	28,0	28,0
Rumänien*	16,0	16,0	16,0
Schweden	57,0	30,0	30,0
Slowakei	25,0	25,0	25,0
Slowenien	50,0	25,0	25,0
Spanien	46,0	24,0	24,0
Tschechische Republik	22,0	15,0	15,0
Ungarn*	16,0	16,0	16,0
Vereinigtes Königreich	45,0	45,0	28,0
Zypern	35	30	0
EU-27	39	24	23

*Pauschalsteuer, ** Spitzensteuersatz

Quellen: Deloitte 2016: International Tax Source, Europäische Kommission 2015: Taxation Trends in the European Union, KPMG 2016: Taxation of International Executives.

Abbildung 5
Steuerlast auf Dividenden zum Teil wieder gestiegen
 Maximale Gesamtsteuerlast* auf Dividenden, in Prozent



* umfasst Einkommensteuer auf Kapitalgesellschaften und persönliche Einkommensteuer auf Ebene der Anteilseigner, ** teilweise keine Angaben
 Quelle: OECD 2015b.

diesem Argument allerdings nun weniger Bedeutung beigegeben zu werden.

So erhöhte 2012 etwa Belgien die Steuersätze auf Zinsen und Dividenden von 15 auf 21 Prozent und führte eine Solidaritätsabgabe von 4 Prozent auf Kapitaleinkommen von über 20.020 Euro ein. Und auch Finnland, Irland, Italien, Portugal und Spanien führten ähnliche Maßnahmen durch, wobei die Höhe der Steuersätze je nach Land variiert.¹⁰ Frankreich beschloss ab 2013 die Rückkehr zur Veranlagung unter der progressiven Einkommensteuer, wobei allerdings einige Ausnahmen und Sonderregeln zu beachten sind. Die OECD veröffentlicht regelmäßig Übersichten zur Besteuerung von Dividenden. Dabei wird die steuerliche Belastung der Gewinne auf Unternehmensebene mit der anschließenden Besteuerung auf Ebene der Anteilseigner_innen zusammengerechnet. Abbildung 5 zeigt deutliche steuerliche Entlastungen zwischen den Jahren 2000 und 2008. Seitdem wurde die Steuerlast auf Dividenden in Belgien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, der Slowakei und Spanien wieder erhöht. Damit liegen sie aber immer noch weit unter dem Niveau von 1981.

¹⁰ Finnland erhöhte den Steuersatz auf Kapitaleinkommen von 28 auf 30 Prozent und führte mit einem zusätzlichen Satz von 32 Prozent eine leichte Progression ein. In Irland wurden Steuersätze auf Veräußerungsgewinne von 20 auf 25 Prozent und für Zinseinkommen von 23 auf 25 Prozent angehoben und 2012 weiter auf 33 Prozent erhöht. Italien erhöhte auf 26 Prozent, Portugal in zwei Schritten auf 28 Prozent und in Spanien wurde zwei progressive Sätze von 19 und 21 Prozent eingeführt und übergangsweise drei Sätze von 21, 25 und 27 Prozent von 2011 bis 2013.

3.6 FALL DER UNTERNEHMENSSTEUERSÄTZE VERLANGSAMT SICH

Der internationale Steuersenkungswettbewerb bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen hat sich infolge der Krise verlangsamt. Seit 2008 senkten 12 von 28 EU-Staaten die nominalen Steuersätze auf Unternehmensgewinne, großenteils aber nur geringfügig, sodass der EU-Durchschnitt nur um einen Prozentpunkt von 23,8 auf 22,8 Prozent sank. Zum Vergleich: In den Jahren 2001 bis 2008 hatten dagegen 23 Staaten die nominalen Sätze im Durchschnitt um 6,5 Prozentpunkte gesenkt (Abbildung 6).

Die nominalen Steuersenkungen wurden zum Teil von Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage begleitet. Es wurden aber auch neue steuerliche Vergünstigungen für Investitionen und Ausgaben für Forschung und Entwicklung geschaffen: So setzen z. B. Bulgarien, Kroatien, Litauen, Portugal und das Vereinigte Königreich Steueranreize für Investitionen; Dänemark, Griechenland, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Slowakei, Spanien und das Vereinigte Königreich für Forschung und Entwicklung. In Frankreich und Italien wurden Steuererleichterungen für Personalaufbau gewährt (Europäische Kommission 2009–2015). Dennoch sanken die effektiven Steuersätze, die solche Änderungen der Bemessungsgrundlage einbeziehen, insgesamt noch etwas schwächer als die nominalen Steuersätze: Die durchschnittlichen Steuersätze (EATR = Effective Average Tax Rate) sanken somit im EU-Durchschnitt von 2008 bis 2013 nur noch um etwa 0,4 Prozentpunkte, die effektiven marginalen Steuersätze

Abbildung 6
Finanzkrise verlangsamt Senkungswettlauf bei Unternehmenssteuern
Nominale Unternehmenssteuersätze ausgewählter Länder, in Prozent

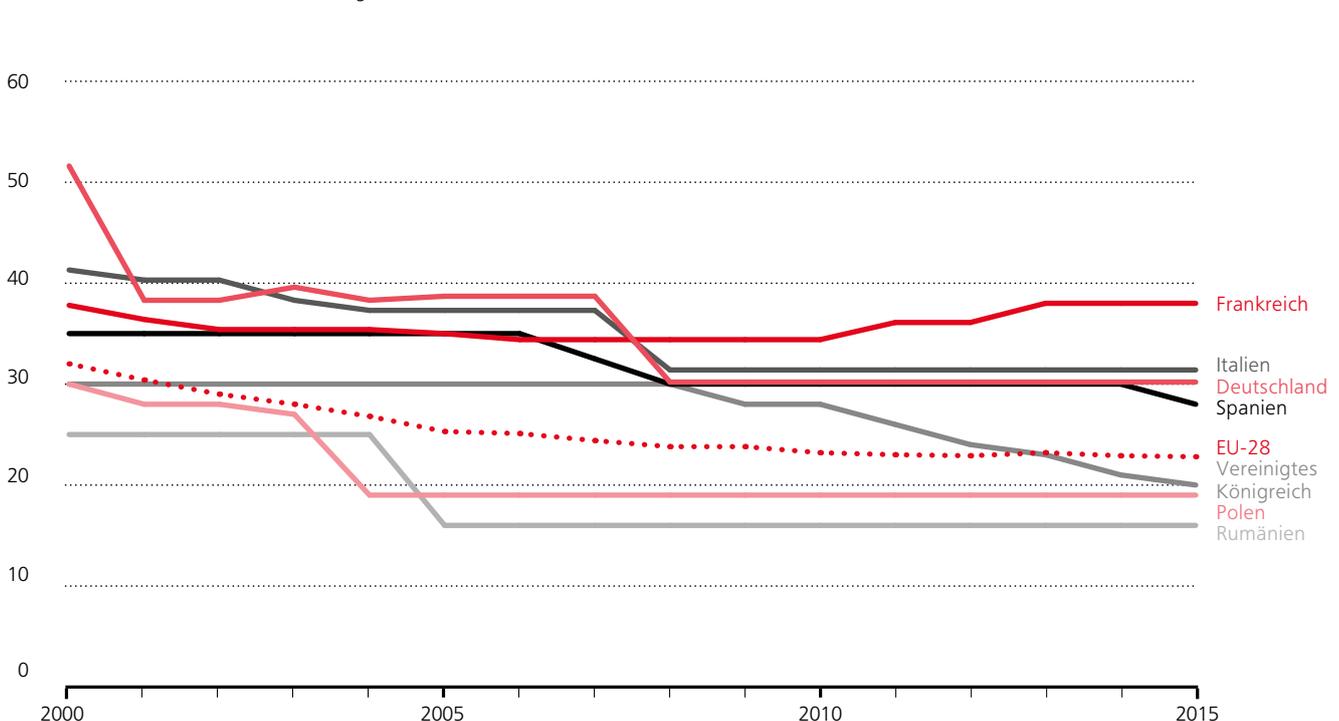
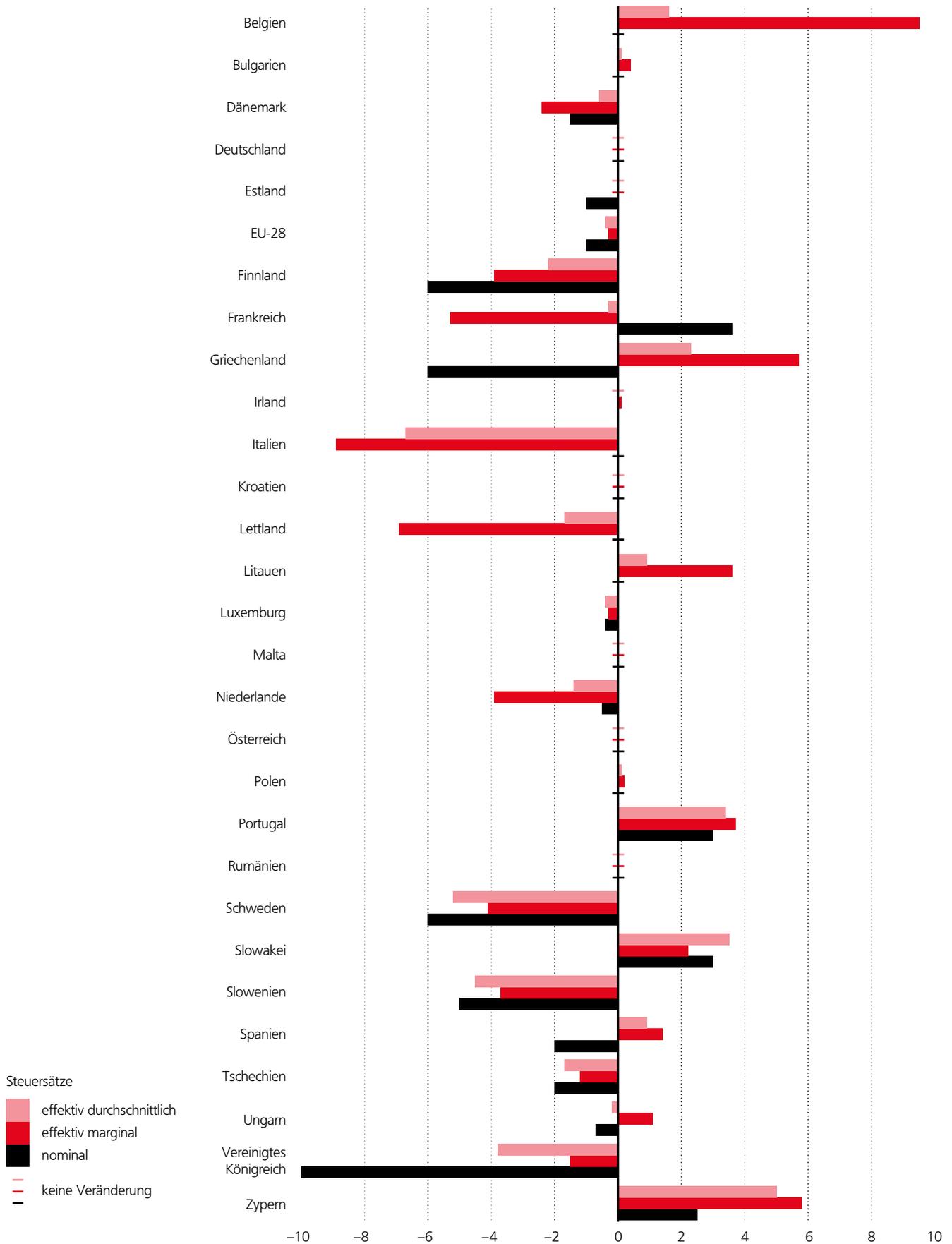
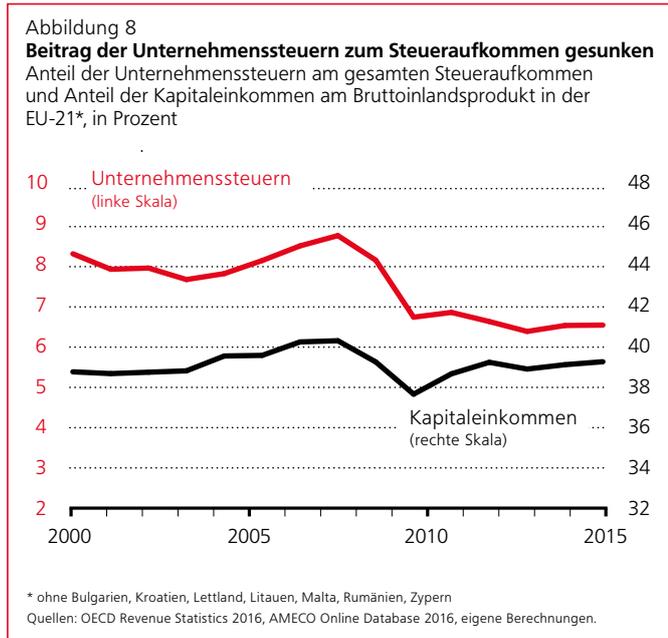


Abbildung 7
Uneinheitliches Bild nach der Krise
 Veränderung der nominalen und effektiven Unternehmenssteuersätze zwischen 2008 und 2013, in Prozentpunkten



Quellen: Europäische Kommission, DG Taxation and Customs Union 2015; Spengel et al. 2014, eigene Berechnung.



(EMTR = Effective Marginal Tax Rate) um 0,3 Prozentpunkte (Abbildung 7).

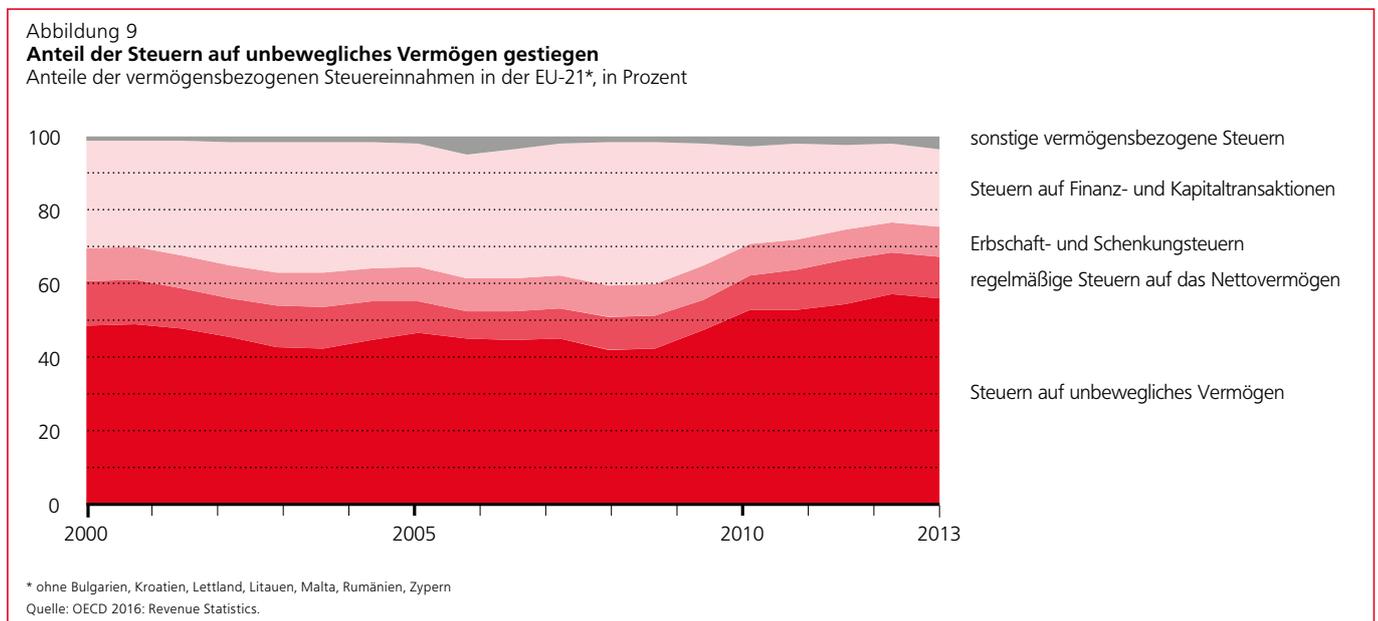
In den Jahren vor der Finanzkrise war der Anteil der Unternehmenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen konstant geblieben bzw. gestiegen, obwohl zahlreiche steuerliche Entlastungen der Unternehmensgewinne umgesetzt wurden. Dieser Umstand kann vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass der Anteil der Kapitaleinkommen am Bruttoinlandsprodukt wuchs (Abbildung 8). Der Anstieg von 38,7 Prozent des BIP im Jahr 2001 auf 40,4 im Jahr 2007 wurde aber durch die Finanz- und Wirtschaftskrise unterbrochen. Im Jahr 2008 erreichten sowohl die Kapitalquote als auch die Einnahmen aus der Besteuerung von Kapitalgesellschaften (in Prozent der Gesamtsteuereinnahmen) ihren vorläufigen Tiefpunkt. Während die Kapitalquote sich zwischen 2009 und 2014 wieder erholte, sank der Anteil der Steuern auf Kapitalgesellschaften

an den Steuereinnahmen weiter von 8 Prozent im Jahr 2009 auf 7,5 Prozent im Jahr 2014. Es scheint, dass die Erleichterungen für Unternehmen doch nicht spurlos an den Staatshaushalten vorübergegangen sind oder zumindest zusätzliche Staatseinnahmen seit der Krise nur in anderen Bereichen generiert wurden.¹¹

3.7 ZAGHAFTER AUFWÄRTSTREND BEI VERMÖGENSBEZOGENEN STEUERN

Der Anteil der vermögensbezogenen Steuern an den Gesamtsteuereinnahmen in der EU ist im Zuge der Finanzkrise deutlich zurückgegangen. Seit 2009 sind die vermögensbezogenen Steuern aber wieder im Aufwärtstrend, auch wenn sie 2012 mit 3,8 Prozent der Gesamteinnahmen im Durchschnitt der EU-27 noch immer unter den vorangegangenen Boomjahren lagen (Europäische Kommission 2015b). Interessant ist vor allem, dass sich die relative Bedeutung der einzelnen Steuerarten seit der Finanzkrise verschoben hat. So ist im europäischen Durchschnitt (21 Länder) das Gewicht von Steuern auf Finanz- und Kapitaltransaktionen deutlich zurückgegangen (Abbildung 9). Dies liegt vermutlich nicht an Änderungen bei der Besteuerung, sondern dürfte rezessionsbedingt sein. Der durchschnittliche relative Rückgang wird vor allem von der Entwicklung in Griechenland, Irland, den Niederlanden, Spanien und Ungarn getrieben, wo sich die Einnahmen in diesem Bereich deutlich verringerten, während sie in den anderen Ländern eher konstant blieben. Der Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen ist im EU-Durchschnitt seit 2008 kontinuierlich angestiegen. Diese Entwicklung ist auf Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Portugal, die Tschechische Republik und Ungarn zu-

¹¹ Eine relative Zunahme der Einnahmen aus anderen Steuerarten wie bspw. der Mehrwertsteuer kann den Anteil der Steuern auf Kapitalgesellschaften an den Gesamtsteuereinnahmen senken, auch wenn sich diese betragsmäßig nicht veränderten.



rückzuführen und hat vermutlich auch steuerpolitische Ursachen. So wurden beispielsweise in Belgien, Portugal und der Tschechischen Republik die Steuersätze angehoben. In Griechenland wurde eine progressive Vermögensteuer wieder eingeführt und in Slowenien eine neue Immobiliensteuer umgesetzt (Europäische Kommission 2009 – 2015). Auch in Lettland und Litauen, die im OECD-Datensatz nicht enthalten sind, wurden die Steuersätze erhöht und im Falle Litauens die Bemessungsgrundlage erweitert (ebd.).

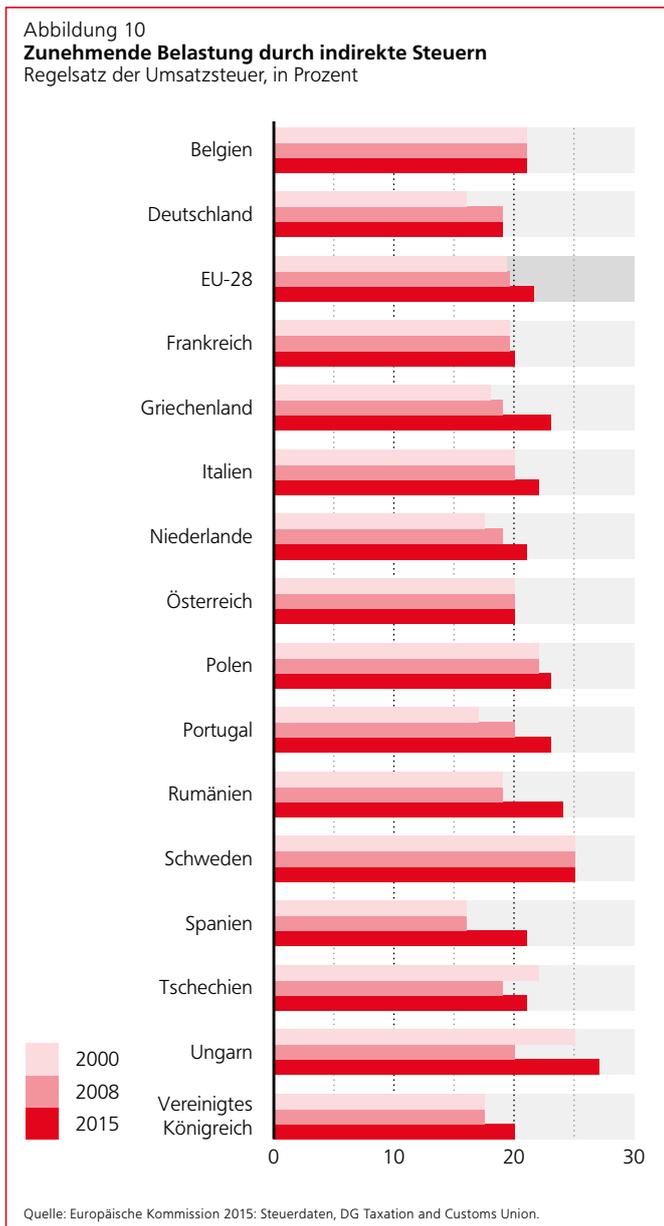
Es ist also ein Trend zur verstärkten Besteuerung von unbeweglichem Eigentum zu beobachten. Dies kann als Versuch eines sozialen Ausgleichs interpretiert werden. Insgesamt liefern die privaten Vermögen noch keinen höheren Beitrag zu den Gesamtsteuereinnahmen als im Vorkrisenjahr 2006. Dies lässt sich hauptsächlich durch den Einbruch der Steuereinnahmen aus Finanz- und Kapitaleinkommen nach dem Finanzmarktboom erklären. Diese werden teilweise durch steigende Einnahmen aus der Besteuerung unbeweglicher Vermögen kompensiert. Im Vergleich zum Beginn

der 2000er Jahre hat sich das Gewicht vermögensbezogener Steuern in den EU-27 um 0,1 Prozentpunkt jedoch leicht erhöht (Europäische Kommission 2015b), und neuere vorläufige Zahlen deuten auf einen weiteren Aufwärtstrend (Europäische Kommission 2016).

3.8 GRAVIERENDE ANHEBUNGEN DER INDIREKTEN STEUERN

Die einnahmesteigernden Maßnahmen in der Europäischen Union konzentrierten sich seit 2009 besonders auf den Bereich der indirekten Steuern auf den privaten Konsum (Europäische Kommission 2013a: 30).

20 von 28 Ländern erhöhten einmal oder mehrmals die regulären oder die reduzierten Mehrwertsteuersätze. In den übrigen Ländern und generell in der großen Mehrheit der Länder wurden Abgaben auf Alkohol und Tabak, Elektrizität und Kraftstoffe erhöht. So gab es kein Land in der EU, in dem zwischen 2008 und 2015 keine den Konsum belastende Abgabe erhöht wurde. Dementsprechend stieg der Anteil der Konsumsteuern an den Gesamtsteuereinnahmen von 33,8 und 33,7 Prozent in den Jahren 2000 bzw. 2008 auf 34,6 Prozent im Jahr 2012 (Europäische Kommission 2015b). Eine höhere Gewichtung der indirekten Steuern wie z.B. die Umsatzsteuer und Ökosteuern wurde von internationalen Institutionen wie der OECD und der Europäischen Kommission vielfach gelobt und empfohlen (z. B. Europäische Kommission 2013b: 7). Steuern auf den Konsum verzerrten die Arbeitsangebots- und Investitionsentscheidungen weniger als Einkommensteuern und seien daher wachstumsfreundlicher, so die auf neoklassischen Modellwelten basierende Behauptung. Dass Konsum- und Verbrauchsteuern die unteren Einkommensgruppen relativ gesehen stärker belasten, wird in der Regel mit dem Verweis auf die Möglichkeit ausgleichender Transfers zum Nebenwiderspruch erklärt. Dies ist in zweierlei Hinsicht problematisch. Erstens werden gerade in Konsolidierungszeiten die Transfers an Arbeitslose und untere Lohngruppen eben nicht erhöht. Zweitens sind auch die mittleren Einkommensgruppen, die gar keine Transferansprüche geltend machen können, von Erhöhungen der Konsum- und Verbrauchsteuern relativ stärker betroffen als die Wohlhabenden. Daher ist davon auszugehen, dass dies die Entwicklung niedrigere Einkommen besonders stark betrifft.



4

ZUR ENTWICKLUNG DER UNGLEICHHEITSINDIKATOREN SEIT DER KRISE

Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Trend der Ungleichheitsindikatoren in der EU nicht ganz eindeutig. Der Gini-Koeffizient des nationalen Netto-Äquivalenzeinkommens¹² stieg in der EU-15 von 2005 bis 2008 auf 30,9, sank im Zuge der Krise leicht und stieg dann wieder auf 30,9 im Jahr 2014. Dabei ist ein hoher Gini-Koeffizient ein Maß für eine ungleiche Einkommensverteilung.¹³ Für die EU-27 stieg der Koeffizient von 2005 bis 2008 auf 31 und erreichte nach kurzem Absinken im Jahr 2014 den Wert 30,9 (Europäische Kommission 2015c). Es ist also noch unklar, ob sich die Einkommensver-

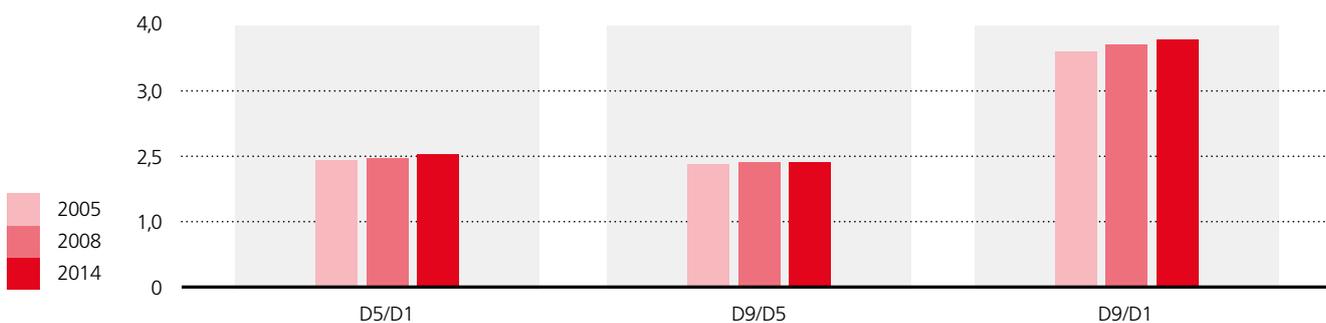
teilung gemessen am Gini-Koeffizienten stabilisiert oder ob sich nach krisenbedingten Einschnitten der Trend zur Verschärfung der Einkommensungleichheit fortsetzt. Der Gini-Koeffizient reagiert besonders sensibel auf Verschiebungen in der Mitte der Einkommensverteilung, während Dezil-Verhältnisse, als alternative Verteilungsmaße, Entwicklungen an den Rändern der Einkommensverteilung hervorheben. Sie setzen die Einkommensschwellen des oberen, unteren und mittleren Einkommensdezils zueinander ins Verhältnis und messen so den Abstand zwischen Reichen und Armen und die Abstände der beiden Extremgruppen zur Mitte (Geißler 2010: 9). Der Abstand zwischen dem untersten und dem obersten Einkommensdezil (D9/D1-Verhältnis¹⁴) ist auch nach der Krise weiter angestiegen (Abbildung 11). Diese Entwicklung wurde anscheinend vor allem von der relativ schlechten Entwicklung des untersten Einkommensdezils getrieben. Der Abstand der Armen zur Mitte (D5/D1-Verhältnis) hat sich vergrößert, während der Abstand der Reichen zur Mitte (D9/D5-Verhältnis) etwas gesunken ist (Abbildung 11).

¹² Das Netto-Äquivalenzeinkommen berücksichtigt die verfügbaren Einkommen der Haushalte einschließlich Transfers und berücksichtigt die Anzahl der Haushaltsmitglieder mit abnehmenden Gewichten für eine zweite erwachsene Person und Kinder.

¹³ Der Gini-Koeffizient misst, wie stark die Verteilung von der Gleichverteilung abweicht. Gleichverteilung der Einkommen läge vor, wenn alle Haushalte den exakt gleichen Anteil am Gesamteinkommen hätten und so die unteren 10 Prozent auch genau 10 Prozent am Gesamteinkommen hätten, die unteren 20 Prozent genau 20 Prozent usw. In diesem Fall nähme der Gini-Koeffizient den Wert 0 an. Absolute Ungleichverteilung läge vor, wenn ein Haushalt 100 Prozent des Einkommens besäße und der Rest der Haushalte gar kein Einkommen. In diesem Fall wäre der Gini-Koeffizient 100.

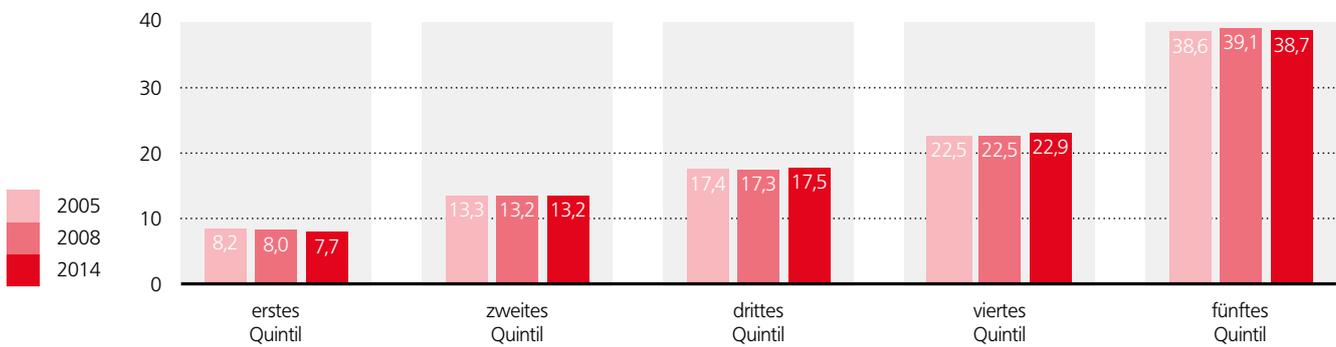
¹⁴ Quotient der Einkommensobergrenze des untersten Dezils zur Einkommensobergrenze des neunten Dezils.

Abbildung 11
Abstand zwischen Arm und Reich auch nach der Krise weiter gestiegen
Einkommens-Dezil-Verhältnisse EU-27



Quelle: Europäische Kommission 2015: EU-SILC, Eurostat Datenbank, eigene Berechnung.

Abbildung 12
Untere 20% haben einen immer geringeren Anteil am Einkommen
 Anteile am nationalen Äquivalenzgesamtnettoeinkommen in der EU-27, in Prozent



Quelle: Piketty 2014, piketty.pse.ens.fr/capital21c.

Auch die Entwicklung der Anteile der unteren, mittleren und oberen 20 Prozent der Einkommensverteilung am Gesamteinkommen zeigt, dass sich der Abstand zwischen oben und unten auch seit der Krise weiter vergrößert hat. Zwischen 2005 und 2008 war in den EU-27-Staaten nur der Anteil des obersten Quintils von 38,6 auf 39,1 Prozent des nationalen Äquivalenzgesamtnettoeinkommens gestiegen. Die Anteile der unteren Quintile sanken leicht oder blieben konstant. Seit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist der Anteil des obersten Quintils auf 38,7 Prozent gesunken, liegt damit aber immer noch etwas höher als 2005. Die Anteile des vierten und dritten Quintils sind seit 2005 angestiegen. Der Anteil des zweiten Quintils blieb konstant bei 13,2 Prozent und der Anteil des untersten Quintils, das heißt der ärmsten 20 Prozent, sank weiter auf 7,7 Prozent (Abbildung 12). Das Verhältnis der Einkommensanteile des obersten Quintils zum untersten Quintil stieg damit auch nach der Krise weiterhin leicht an.

Die Entwicklung im obersten Quintil deutet darauf hin, dass sich das Wachstum der Spitzeneinkommen infolge der Krise verlangsamt hat. Nicht verlangsamt hat sich allerdings das Abdriften der Einkommensgruppen am unteren Rand.

Die Zahlen deuten darauf hin, dass der Abstand zwischen Arm und Reich sich sowohl vor als auch nach der Krise weiter vergrößert hat. Während dies vor der Krise anscheinend eher durch die starken Einkommenszuwächse der Wohlhabenden bedingt war, lässt es sich seit 2008 auf das fortgesetzte Abdriften der unteren Einkommen zurückführen. Dies deckt sich mit den Beobachtungen der OECD, dass sich die relative Position für die Einkommen am unteren Rand der Verteilung in der Zeit vor und nach der Krise verschlechterte (Dreger et al. 2015).

Laut einer Studie zur Einkommensungleichheit in der EU hat die Ungleichverteilung der Lohneinkommen zwischen 2006 und 2011 etwa ein Viertel des Anstiegs der Einkommensungleichheit erklärt, während die Kapitaleinkommen einen deutlich stärkeren Beitrag zur Einkommensungleichheit leisteten (Dreger et al. 2015: 62). Möglicherweise erklären die Kapitaleinkommen auch den beobachtbaren Rückgang des Einkommensanteils des obersten Quintils nach der Krise, da wohlhabendere Haushalte in der Regel einen höheren Anteil ihres Einkommens aus Kapitaleinkommen beziehen (Schlenker/

Schmid 2013: 8). Ein weiteres Indiz dafür, dass die krisenbedingte Marktentwicklung – und nicht etwa staatliche Umverteilung – die Ursache für die gedämpfte relative Entwicklung der Spitzeneinkommen ist, liefern OECD-Daten zu den Bruttoverdiensten von Vollzeitbeschäftigten in 16 EU-Ländern. So sank das Dezilverhältnis D9/D1 der Bruttoverdienste im Schnitt von 3,2 im Jahr 2008 auf 3,1 im Jahr 2012, während das D9/D1-Dezilverhältnis der verfügbaren Einkommen im Durchschnitt der EU-16 anstieg (OECD 2015c).¹⁵

¹⁵ Die Abnahme der Einkommensspreizung bei den Bruttogehältern steht dabei nicht im Widerspruch zum beobachteten Abdriften der unteren Einkommensgruppen, da Arbeitslose, i. d. R. schlechter entlohnte Teilzeitbeschäftigte und Selbstständige bei der Berechnung nicht mit einbezogen werden.

5

FAZIT: EINE PROGRESSIVE WENDE IN DER STEUERPOLITIK?

Europaweit hat sich infolge der Staatsschuldenkrise steuerpolitisch einiges getan. Der Konsolidierungsdruck auf die öffentlichen Haushalte hat den Abwärtstrend bei der Besteuerung hoher Lohn- und Kapitaleinkommen vorerst gestoppt. In einigen Ländern der europäischen Union wurden die Spitzensteuersätze und die Kapitalertragsteuern sogar wieder angehoben und Steuern auf unbewegliches Vermögen wieder belebt oder erhöht. Auch der Steuersenkungswettlauf bei den Unternehmenssteuern hat sich verlangsamt. Das zeigt einerseits, dass in der Not mehr gestalterischer Spielraum bestand, als zuvor häufig behauptet. Um einen entstandenen Bedarf zu decken, wurden Maßnahmen ergriffen, die in Vorkrisenzeiten als wirtschaftsfeindlich oder unmöglich bezeichnet wurden. Trotz Steuerwettbewerb, dem sich die Staaten zuvor „hilflos“ ausgeliefert sahen, senkten weniger Staaten ihre Körperschaftsteuersätze. Gleichzeitig wurden entschiedenere Maßnahmen ergriffen, um auf internationaler Ebene Steuerflucht und Steuerumgehung zu erschweren.

Von einer progressiven Wende zu sprechen wäre jedoch verfehlt. Schließlich stieg die Steuerbelastung auch für die unteren und mittleren Einkommen, zum Teil in Form von Sonderaufschlägen auf die Einkommensteuer, in der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten aber in Form von steigender Konsumbesteuerung. Die gestiegene Aufmerksamkeit für die Verteilungsschieflage hat die steuerlichen Maßnahmen der Nachkrisenzeit also nur so weit beeinflusst, dass eine gewisse Beteiligung der hohen Einkommensgruppen an den Kosten der Krise aus sozialen Gründen für erforderlich gehalten wurde. Dies ändert jedoch nichts daran, dass das unterste Einkommensquintil nach wie vor der größte Verlierer ist, während sich die oberen Einkommen bereits einigermaßen erholt haben. Ein Umsteuern in Form von gezielter steuerpolitischer Umverteilung ist bisher nicht zu erkennen, zumal gerade die Mehrbelastungen bei der Einkommensteuer nur vorübergehend vorgenommen wurden, während dies für die Mehrwertsteuererhöhungen in den meisten Fällen nicht gilt.

Dass sich Forderungen nach einer stärkeren Umverteilung von oben nach unten infolge der Krise bisher nicht durchsetzen konnten, hat sicher auch mit der Wirkmächtigkeit vorgeschobener Sachzwänge zu tun. Diese stehen aber derzeit

von verschiedenen Seiten unter Beschuss. So wird das Argument, eine ungleiche Verteilung sei der Preis für höheres Wachstum, in einer Reihe wirtschaftswissenschaftlicher Publikationen und mittlerweile selbst von der OECD angezweifelt. Gleichzeitig haben die Staaten bewiesen, dass durch internationale Kooperation Steuerhinterziehung und -umgehung wirksam bekämpft werden können. Die Spielräume für eine stärkere Heranziehung der Kapitaleinkommen und Vermögen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben dürften sich daher zukünftig wieder vergrößern. Der öffentliche Bedarf ist nicht zu übersehen. Die Mittel und Wege sind bekannt. Es ist Zeit für eine echte progressive Wende in der Steuerpolitik.

Abbildungsverzeichnis

- 7 Abbildung 1
Anteil der Spitzeneinkommen im Aufwärtstrend, Anteil des obersten Einkommensdezils am Nationaleinkommen, in Prozent
- 7 Abbildung 2
Vermögen in Europa steigen auf über 400 % der Wirtschaftsleistung, Privatvermögen in Prozent des Nationaleinkommens
- 11 Abbildung 3
Entlastung einkommensstarker Haushalte durch Krise gestoppt, Spitzensteuersätze ausgewählter Länder in Prozent des zu versteuernden Einkommens
- 12 Abbildung 4
Auch niedrige Einkommen stärker belastet, Veränderung der durchschnittlichen Einkommensteuerbelastung von 2008 bis 2014, in Prozentpunkten
- 14 Abbildung 5
Steuerlast auf Dividenden zum Teil wieder gestiegen, Maximale Gesamtsteuerlast* auf Dividenden, in Prozent
- 15 Abbildung 6
Finanzkrise verlangsamt Senkungswettlauf bei Unternehmenssteuern, Nominale Unternehmenssteuersätze ausgewählter Länder, in Prozent
- 16 Abbildung 7
Uneinheitliches Bild nach der Krise, Veränderung der nominalen und effektiven Unternehmenssteuersätze zwischen 2008 und 2013, in Prozentpunkten
- 17 Abbildung 8
Beitrag der Unternehmenssteuern zum Steueraufkommen gesunken, Anteil der Unternehmenssteuern am gesamten Steueraufkommen und Anteil der Kapitaleinkommen am Bruttoinlandsprodukt in der EU-21*, in Prozent
- 17 Abbildung 9
Anteil der Steuern auf unbewegliches Vermögen gestiegen, Anteile der vermögensbezogenen Steuereinnahmen in der EU-21*, in Prozent
- 18 Abbildung 10
Zunehmende Belastung durch indirekte Steuern, Regelsatz der Umsatzsteuer, in Prozent
- 19 Abbildung 11
Abstand zwischen Arm und Reich auch nach der Krise weiter gestiegen, Einkommens-Dezil-Verhältnisse, EU-27
- 20 Abbildung 12
Untere 20% haben einen immer geringeren Anteil am Einkommen, Anteile am nationalen Äquivalenzgesamtnettoeinkommen in der EU-27, in Prozent

Tabellenverzeichnis

- 13 Tabelle 1
Kapitaleinkommen gegenüber Lohneinkommen steuerlich bevorzugt, Maximale Steuersätze auf verschiedene Einkommensarten, 2015, in Prozent

Literaturverzeichnis

- Atkinson, Anthony; Piketty, Thomas et al. 2011: Top Incomes in the Long Run of History, in: *Journal of Economic Literature* 49 (1): S. 3–71.
- Atkinson, Anthony 2015: The 15 Proposals from Tony Atkinson's „Inequality – What Can Be Done?“, <http://www.tony-atkinson.com/the-15-proposals-from-tony-atkinsons-inequality-what-can-be-done/> (17.2.2017).
- Bundesministerium der Finanzen 2015: Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) – Übersicht über die 15 Aktionspunkte, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/beps-15-aktionspunkte.html#doc430118bodyText13> (21.2.2016).
- Bradbury, David 2015: Discussion of Presentations by Michael Keen, Gabriel Zucman and Thomas Piketty – Wealth Policy Challenges and Recent Debate, in: Astarita, Caterina (Hrsg.): *Taxing Wealth: Past, Present, Future, Workshop Proceedings*, European Economy Discussion Papers 003: S. 26–30.
- Citizens for Tax Justice 2013: Fact Sheet – Why we Need the Corporate Income Tax? http://ctj.org/ctjreports/2013/06/fact_sheet_why_we_need_the_corporate_income_tax.php#VpGwM1JKgDU (17.2.2016).
- Dreger, Christian; López-Bazo, Enrique et al. 2015: Wage and Income Inequality in the European Union, Study commissioned by the EMPL Committee, European Parliament.
- Dutt, Amitava 2011: Growth and Income Distribution: A Post-Keynesian Perspective, in: Stockhammer, Engelbert; Hein, Eckhard (Hrsg.): *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*, Cheltenham: S. 61–87.
- Europäische Kommission 2009–2015: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. DG Taxation and Customs Union, Ausgaben 2009–2015, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/article_5171_en.htm (17.2.2016).
- Europäische Kommission 2013a: Taxation Trends in the European Union: Data for EU Member States, Iceland and Norway, Eurostat Statistical Books.
- Europäische Kommission 2013b: Communication from the Commission. Annual Growth Survey 2014. Brussels, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf (17.2.2016).
- Europäische Kommission 2014: Automatic Exchange of Information: Frequently Asked Questions, European Commission MEMO, Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-591_de.htm (12.1.2016).
- Europäische Kommission 2015a: Steuern und Zollunion: Gemeinsame Konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_de.htm (12.1.2016).
- Europäische Kommission 2015b: Steuerdaten, DG Taxation and Customs Union http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_de.htm (11.1.2016).
- Europäische Kommission 2015c: Survey on Income and Living Conditions, Eurostat Datenbank. <http://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database> (11.1.2016).
- Europäische Kommission 2016: Provisional Update of Data by Economic Function, Data on Taxation, DG Taxation and Customs Union, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/index_en.htm (24.6.2016)
- Evers, Michiel; Mooij, Ruud De et al. 2008: The Wage Elasticity of Labour Supply: A Synthesis of Empirical Estimates. *De Economist* 156 (1): S. 25–43.
- Europäisches Parlament 2015: 2015/2066(INI) – 25/11/2015 Text Adopted by Parliament, Single Reading, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1413553&t=d&l=en> (21.2.2016).
- ETUC 2015: ETUC Action Programme 2015-2019, https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/20151007_action_programme_en-consolidated_0.pdf (21.2.2016).
- Financial Transparency Coalition 2013: OECD BEPS Report Confirms the International Tax System is Failing Rich and Poor Nations, Press Release 19 July 2013, <http://www.financialtransparency.org/2013/07/19/oecd-beps-report-confirms-the-international-tax-system-is-failing-rich-and-poor-nations/> (6.9.2013).
- Fredriksen, Kaja 2012: Income Inequality in the European Union. OECD Economics Department Working Papers 952, Paris.
- Geißler, Rainer 2010: Die Sozialstruktur Deutschlands. Aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Godar, Sarah; Paetz, Christoph; Truger, Achim 2014: Progressive Tax Reform in OECD Countries: Opportunities and Obstacles, *International Journal of Labour Research*, 6 (1): S. 95–111.
- Godar, Sarah; Paetz, Christoph; Truger, Achim 2015a: Spielräume für eine gerechtere Steuerpolitik in den OECD-Ländern, *WSI Mitteilungen* 68 (4): S. 263–271.
- Godar, Sarah; Paetz, Christoph; Truger Achim 2015b: The Scope for Progressive Tax Reform in the OECD Countries: A Macroeconomic Perspective with a Case Study for Germany, *Revue de l'OFCE* 141 (2015): S. 79–117.
- Haller, Heinz 1981: Die Steuern: Grundlinien eines rationalen Systems öffentlicher Abgaben, 3. Aufl., Tübingen.
- Internationaler Währungsfonds (IMF) 2013: Fiscal Monitor October 2013: Taxing Times, *World Economic and Financial Surveys*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf> (17.2.2016).
- Joumard, Isabelle; Pisu, Mauro et al. 2012: Tackling Income Inequality: The Role of Taxes and Transfers, *OECD Journal: Economic Studies*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2012-5k95xd61651t (17.2.2016).
- Knobel, Andreas; Meinzer, Markus 2014: „The End of Bank Secrecy“? Bridging the Gap to Effective Automatic Information Exchange: An Evaluation of OECD's Common Reporting Standard (CRS) and its Alternatives, Final Report November 24th, 2014, Tax Justice Network.
- Matthews, Stephen 2011: Trends in Top Incomes and their Tax Policy Implications, *OECD Taxation Working Papers* 4, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0v004jf-en> (17.2.2016).
- Musgrave, Richard; Musgrave, Peggy 1989: *Public Finance in Theory and Practice*, 5. Aufl., New York.
- Neumark, Fritz 1970: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.
- Obermaier, Frederik; Obermayer, Bastian et al. 2014: Steueroasen-Hopping mit Ikea, in: *Süddeutsche Zeitung*, 14. November 2014, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/luxemburg-leaks-steueroasen-hopping-mit-ikea-1.2213559> (17.2.2016).
- Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2010: Tax Policy Reform and Economic Growth, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en> (24.6.2016).
- OECD 2012a: Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues, Paris.

OECD 2012b: Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers. OECD. Economics Department Policy Notes 9, Paris.

OECD 2013b: Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> (28.12.2015).

OECD 2014a: OECD Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#tbw> (3.11.2014).

OECD 2014b: FOCUS on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer? Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, <http://www.oecd.org/social/OECD2014-FocusOnTop-Incomes.pdf> (28.12.2015).

OECD 2015a: In It Together: Why Less Inequality Benefits All, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en> (28.12.2015).

OECD 2015b: OECD Tax Database, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#tbw>, (23.12.2015).

OECD 2015c: Decile Ratios of Gross Earnings, Labour Force Survey, OECD Statistics, <http://stats.oecd.org/> (17.2.2016).

Ötsch, Silke 2012: Die Normalität der Ausnahme: Finanzoasen als Parallelökonomie von Eliten und die ausbleibende Regulierung, in: *Momentum Quarterly* 1 (1): S. 27–44.

Picciotto, Sol 2012: Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations. Tax Justice Network, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Towards_Unitary_Taxation_1-1.pdf (17.2.2016).

Piketty, Thomas 2014: *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge/MA, London.

Piketty, Thomas; Zucman, Gabriel 2014: Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010, in: *The Quarterly Journal of Economics* (2014): S. 1255–1310.

Rosen, Harvey; Gayer, Ted 2008: *Public Finance*, New York.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2013: *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden.

Salanié, Bernard 2011: *The Economics of Taxation*. 2. Aufl., Cambridge, Massachusetts.

Schlenker, Eva; Schmid, Kai 2013: Capital Income Shares and Income Inequality in the European Union, *IMK Working Paper* 119, Düsseldorf.

Schratzenstaller, Margit 2011: Vom Steuerwettbewerb zur Steuerkoordination in der EU? *WSI Mitteilungen* 6/2011.

Spengel, Christoph; Endres, Dieter et al. 2014: *Effective Tax Levels Using the Devereux/Griffith Methodology*, Project for the EU Commission TAXUD/2013/CC/120, Mannheim und Oxford.

Theurer, Marcus 2012: Wut am britischen Kaffeetisch, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.10.2012, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/starbucks-und-die-steuern-wut-am-britischen-kaffeetisch-11931866.html> (17.2.2016).

U.S. Department of the Treasury 2013b: Treasury and IRS Issue Final Regulations to Combat Offshore Tax Evasion, *Presseerklärung*, 17.1.2013, <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/tg1825.aspx> (8.9.2013).

Zucman, Gabriel 2014: *Steueroasen: Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Berlin.

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-558-8

Titelmotiv: © dpa/Arne Dedert

Gestaltung: www.stetzer.net

Druck: www.bub-bonn.de

