



Fair Taxation in a Mobile World

Der diesjährige EEAG-Bericht thematisiert das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Besteuerung und grenzüberschreitender Mobilität von Kapital und Personen. Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle der öffentlichen Haushalte. Gleichzeitig haben sie vielfältige Effekte: z.B. auf das individuelle Arbeitseinkommen, die Einkommensströme von Unternehmen, den Vermögenstransfer zwischen Generationen, sowie Handel und Konsum. Der Bericht wirft insbesondere die Frage auf, wie eine gerechte Besteuerung in einer zunehmend vernetzten und mobilen Welt aussehen könnte, die eine hinreichende Finanzierung der öffentlichen Aufgaben gewährleistet.

Kapitel eins gibt einen Überblick über die vergangene und zukünftige makroökonomische Situation in der Weltwirtschaft und erläutert, wie die jüngsten politischen Entwicklungen die Wirtschaftslage beeinflusst haben.

Kapitel zwei befasst sich mit der digitalen Transformation und skizziert, wie Europa auf Veränderungen durch den technologischen Fortschritt und die zunehmende Dominanz ausländischer Digitalunternehmen reagieren könnte.

Kapitel drei befasst sich mit der Unternehmensbesteuerung in einer mobilen und digitalen Welt. Zudem werden in diesem Kapitel die Entwicklungen der Unternehmenssteuersysteme in den letzten Jahrzehnten sowie die dringende Notwendigkeit von Reformen erörtert.

Kapitel vier beleuchtet die jüngsten Entwicklungen der Einkommensungleichheit auf der individuellen Ebene. Dabei wird diskutiert, wie eine effiziente und gleichzeitig progressive Besteuerung von Einkommen erreicht werden kann – trotz zunehmender Mobilität von Individuen.

Kapitel fünf beschäftigt sich mit der Besteuerung von Faktoren wie Konsum, Erbschaften sowie Grund und Boden, die unabhängig von der zunehmenden Globalisierung und Digitalisierung naturgemäß keine Grenzen überschreiten können.

Die Autoren



Torben M. Andersen

Aarhus University
EEAG Vice-Chairman

Professor of Economics at the Department of Economics and Business Economics, Aarhus University. Former chairman of the Danish Economic Council



Harold James

Princeton University
EEAG Chairman

Professor of History and International Affairs, Claude and Lore Kelly Professor of European Studies, and Director of the Program in Contemporary European Studies at Princeton University



Giuseppe Bertola

University of Turin

Professor of Political Economy



Jan-Egbert Sturm

KOF, ETH Zurich

Professor of Applied Macroeconomics and Director of the KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich. President of the Centre for International Research on Economic Tendency Surveys (CIRET) and Editor of the European Journal of Political Economy



Clemens Fuest

ifo Institute and LMU Munich

Professor of Economics and Public Finance at LMU Munich, President of the ifo Institute, Director of the Center for Economic Studies, Executive Director of CESifo GmbH and Speaker of EconPol Europe – the European network for economic and fiscal policy research



Branko Urošević

University of Belgrade

Professor of Finance and Operations Research and Director of the International Masters in Quantitative Finance (IMQF) programme at University of Belgrade



Cecilia García-Peñalosa

Centre National de la Recherche Scientifique and Aix-Marseille School of Economics

Professor of Economics at the Aix-Marseille School of Economics, Research Director at the Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) and a member of the Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS)

KAPITEL 1

Makroökonomische Bedingungen und Ausblick

Politische Ereignisse wie der Brexit und die anhaltenden Handelsstreitigkeiten zwischen den größten Volkswirtschaften haben die Weltwirtschaft im letzten Jahr schwer belastet. Schwache Entwicklungen in der Industrieproduktion und im internationalen Handel führten in zwei aufeinander folgenden Jahren zu einer allgemeinen Stagnation. Die sinkende Nachfrage nach Kraftfahrzeugen führte zu einer Schwächung der Industrieproduktion, die durch strukturelle Veränderungen weiter verschärft wurde. Handelskonflikte, insbesondere zwischen den Vereinigten Staaten und China, haben den internationalen Handel stark belastet. Anhaltende politische Diskussionen, etwa über den Brexit, Streiks in Frankreich, Unruhen in Hongkong sowie Spannungen im Nahen Osten, haben die Unsicherheit bezüglich der politischen Lage und den bestehenden internationalen Wertschöpfungsketten weiter verschärft. Im Ergebnis waren Unternehmen bei ihren Investitionen zurückhaltender, was sich wiederum negativ auf die Wirtschaftsleistung auswirkte. Während der positive Impuls in den Vereinigten Staaten allmählich nachlässt, ist die Finanzpolitik in anderen Ländern expansiv. In der Europäischen Union dürfte die positive Dynamik unter den Mitgliedsstaaten insgesamt ausgewogen sein.

Die Risiken bezüglich der globalen Wirtschaftsentwicklung dominieren weiterhin die positiven Signale. Klarheit über die künftigen Beziehungen zwischen China und den Vereinigten Staaten könnte die Zurückhaltung von Investitionsentscheidungen beenden und eine schnellere Erholung einleiten als erwartet. Dennoch ist das Risiko einer weiteren Eskalation noch immer hoch, ebenso wie die Gefahr, dass der Konflikt sich auf andere Länder und Regionen ausweiten könnte.

Weltweit hat die lange Zeit der expansiven Geldpolitik Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems gehabt. Trotz zunehmender Regulierung gehen Finanzinvestoren auf der Suche nach Rendite mittlerweile deutlich mehr Risiken ein. Mit Blick auf die Eurozone ergeben sich noch eine Reihe weiterer Risiken: Zum Beispiel der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union, Streitigkeiten innerhalb der Regierungskoalition in Italien, die fehlende Mehrheit im Parlament unter der neuen spanischen Regierung und die mit Unruhen behaftete Große Koalition in

Deutschland. Darüber hinaus ist auch die zukünftige Entwicklung des Verarbeitenden Gewerbes in der Eurozone unsicher. Eine mögliche Fortsetzung der schwachen Vorleistungs- und Investitionsgüterindustrie könnte sich stärker als erwartet auf den Arbeitsmarkt auswirken und damit den privaten Konsum negativ beeinflussen.

KAPITEL 2

Digitale und Technische Transformation

Kapitel zwei gibt einen Überblick über den raschen digitalen und technologischen Wandel der letzten Jahrzehnte. Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen, die zumeist in Hochtechnologiebranchen tätig sind, haben die Art und Weise, wie wir leben, arbeiten und Geschäfte machen, in nur wenigen Jahren revolutioniert. US-Firmen wie Facebook, Apple, Uber, Google, Amazon und Microsoft haben als kleine Start-up-Unternehmen begonnen und teilen heute den Großteil der Marktkapitalisierung unter sich auf. China hat mittlerweile massiv in den Technologiesektor investiert; so konnten sich auch dort Tech-Unternehmen etablieren, die Europa in einigen Bereichen hinter sich gelassen haben.

Als Folge der digitalen Transformation und der Einführung neuer Technologien verändern sich der Welthandel und die Muster der Globalisierung. Während die Folgen dieser Veränderungen auf den Welthandel sowohl positiv als auch negativ sein können, werden die digitalen Plattformen die traditionellen multinationalen Wertschöpfungsketten in den nächsten Jahren unter Druck setzen. Das Kapitel beleuchtet einige der zentralen Firmen dieser Branche, darunter eBay und YouTube, die zu Zentren des Informationsaustauschs und zu Plattformen wirtschaftlicher Aktivität geworden sind. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Privatsphäre geschützt und die Sicherheit von persönlichen Daten der Nutzer gewährleistet wird. Im Kapitel wird daher argumentiert, dass Europa im Rahmen von multilateralen Kooperationen deutlich mehr tun kann und sollte, um mit den großen Akteuren der Branche aus den Vereinigten Staaten und China konkurrieren zu können. Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, mit gutem Beispiel voranzugehen und einen alternativen Weg zu beschreiten, der Innovation und Unternehmertum mit dem Schutz von Privatsphäre und Freiheit verbindet.

KAPITEL 3

Die Besteuerung multinationaler Unternehmen

In Kapitel drei werden die Entwicklungen der Unternehmenssteuersysteme diskutiert und verschiedene Reformoptionen vorgestellt. Die Globalisierung und der technologische Wandel scheinen die Besteuerung, insbesondere von großen multinationalen Unternehmen, immer schwieriger zu machen, da es diesen vergleichsweise leichtfällt, ihr Geschäftskapital in Niedrigsteuerländer zu verlagern. Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen sind in Europa oft kaum oder gar nicht durch Niederlassungen vertreten, obwohl sie dort immense Umsätze erzielen. Vor diesem Hintergrund hat sich Frankreich dazu entschieden, eine „Steuer auf digitale Dienstleistungen“ einzuführen, um einen Teil der Einnahmen zu besteuern, die ansonsten unversteuert blieben.

Seitdem die Steuereinnahmen auf einem Rekordniveau sind, hat die Debatte über Steuergerechtigkeit erneut Fahrt aufgenommen. Stimmen, die sich für eine Reform des Steuersystems aussprechen, sind immer öfter zu hören. Bevor man jedoch neue Steuern, z.B. für multinationale Unternehmen einführt, sollte man die bereits bestehende Steuerbelastung im Einzelnen betrachten und zunächst unfaire Steuervorteile beseitigen.

Das Kapitel beleuchtet zudem, wie Länder versuchen, durch eine Senkung der Körperschaftsteuer international mobile Wirtschaftsaktivitäten anzuziehen; ein Verhalten, das als internationaler Steuerwettbewerb bekannt ist. In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll, zwischen dem Wettbewerb der realwirtschaftlichen Aktivität und dem Wettbewerb um Buchführungsgewinne zu unterscheiden. Zu den Reformoptionen der internationalen Steuersysteme für multinationale Unternehmen gehört daher die Umstellung von der getrennten Buchführung auf das System des „Formula Appointments“. Darüber hinaus hat die OECD einen Prozess der internationalen steuerpolitischen Koordinierung eingeleitet, um Gewinnverschiebungen zu verringern. Sie unterscheidet zwischen Routine- bzw. Residualgewinnen (Gewinne, die über dem Niveau liegen, das man angesichts des Kapital- und Arbeitseinsatzes sonst erwarten könnte) und der Besteuerung von Unternehmensgewinnen zu einem Mindestsatz. Transparenz und Daten spielen in der Diskussion über Reformoptionen ebenso eine wichtige Rolle. Mit der Einführung der Country-by-Country (CbC) Reporting Standards will die OECD den internationalen Austausch von steuer- und steuerrelevanten

ten Daten und Informationen erleichtern und international standardisieren.

KAPITEL 4

Die Besteuerung Mobiler Arbeitsplätze und Individuen

In diesem Kapitel wird die Besteuerung von Individuen vor dem Hintergrund einer rasant wachsenden internationalen Mobilität näher beleuchtet. Die erhöhte Mobilität von Jobs und Individuen bringt steuerfinanzierte Wohlfahrtssysteme aus der Balance, wenn sich Netto-Beitragszahler in Niedrigsteuerländer begeben, während es Beitragsbezieher in Länder mit großzügigeren Sozialleistungen zieht. Die Prinzipien des offenen Binnenmarktes und der sozialen Sicherheit schränken die Möglichkeiten der Europäischen Union bei Eingriffen in die nationalen Wohlfahrtssysteme ein, sofern es sich um Migration innerhalb der EU handelt. Mehr Spielraum gibt es bei der Immigration von Nicht-EU-Bürgern. Die politischen Maßnahmen betreffen hier sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Unterschiede in den sozialstaatlichen Regelungen fortbestehen und dass zu den effizientesten Volkswirtschaften sowohl Länder mit schlanken Sozialsystemen als auch einige mit umfangreichen Systemen gehören. Dies ist ein Indiz dafür, dass die nationalen Politikmaßnahmen im Hinblick auf die Gestaltung der Wohlfahrtssysteme immer noch wirken.

Die Haupteinnahmequelle für Steuern ist die direkte und indirekte Besteuerung von Arbeitseinkommen. Eine erhöhte Mobilität der Individuen kann demnach die Steuereinnahmen verringern. Eine Verlagerung der Besteuerung von mobilen auf weniger mobile Bemessungsgrundlagen ist an dieser Stelle eine potenzielle Lösung. Das Kapitel veranschaulicht, dass die Beibehaltung progressiver Elemente in der Besteuerung machbar ist, während die Veränderung der Spitzensteuersätze unter Umständen nicht mehr möglich ist. Um die potenzielle Abwanderung und den Verlust von Steuereinnahmen vermögender Einkommensgruppen zu vermeiden, haben einige Länder Steuerbefreiungen eingeführt. Diese richten sich entweder an breite Zielgruppen, um das Arbeitsangebot zu erhöhen, oder an kleine Gruppen, um talentierte oder sehr vermögende Individuen und Familien anzuziehen. Diese Prozesse müssen auf der EU-Ebene genau beobachtet werden.

Auf der Ausgabenseite gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den wichtigsten Ausgabenarten. Wichtige Argumente sprechen für die Subventionierung der Primar- und Sekundarschulbildung, um Chancengleichheit zu gewährleisten und das Humankapital in der Bevölkerung zu nutzen. Im Falle der Hochschulbildung sind diese jedoch weniger überzeugend. Dennoch wird die tertiäre Bildung in den meisten Ländern stark subventioniert. Um die Bildungssubventionen zu reduzieren, könnten staatlich garantierte Darlehen durch Studienbeihilfen ersetzt werden. Eine solche Änderung wäre mit Bildungsanreizen vereinbar, würde die öffentlichen Finanzen verbessern und regressive Politikmaßnahmen abbauen.

KAPITEL 5

Die Besteuerung von unbeweglichen Faktoren und Vermögen

In Kapitel fünf diskutieren wir die Besteuerung von unbeweglichen Faktoren, die Landesgrenzen nicht überwinden können. Durch die Besteuerung immobilier Faktoren wird die Erosion der Steuerbasis vermieden, die mit der internationalen Mobilität einhergeht. Da solche Steuern jedoch nicht immer fair sind, sind Regierungen nur eingeschränkt dazu bereit, diese zu erheben. Wir beschreiben einige der wichtigsten immobilien Faktoren in der Diskussion um eine gerechte Besteuerung: Konsum, Grund und Boden, Vermögen und Erbschaften.

Das Hauptargument gegen höhere Konsumsteuern ist die Umverteilung. Da die Konsumneigung von Menschen mit geringerem Einkommen höher ist, bedeutet eine proportionale Verbrauchssteuer, dass Menschen mit hohem Einkommen einen kleineren Anteil ihres Einkommens zusätzlich für Steuern zahlen als Menschen mit niedrigem Einkommen. Verbrauchssteuern sollten daher mit anderen Steuern kombiniert werden. Dennoch sollten sie ein wesentlicher Bestandteil der Steuersysteme sein, da sie weniger anfällig für wachsende Mobilität sind.

Auch Bodenwert- oder Grundsteuern sind eine effiziente Einnahmequelle, da die Steuerbasis aus unbeweglichen Faktoren besteht. Allerdings spiegeln Bodenwertsteuern die Zahlungsfähigkeit nicht vollständig wider und sind daher in der Europäischen Union vergleichsweise selten. Grundsteuern sollten schrittweise eingeführt und Ausnahmen gut durch-

dacht werden. Prinzipiell wäre Vermögenssteuer zwar gerecht, aber in der Praxis können Menschen mit hohem Vermögen die Steuer relativ leicht durch Wegzug vermeiden. Eine duale Vermögenssteuer mit einem höheren Satz auf unbewegliches Vermögen und einem niedrigeren Satz für bewegliches Vermögen könnte eine Option sein. Allerdings muss die individuelle Gesamtsteuerbelastung in Bezug auf sowohl das Vermögen als auch das Einkommen mitberücksichtigt werden.

Die Besteuerung von Erbschaften hat das Potenzial, Einkommens- und Vermögensunterschiede zwischen den Generationen zu verringern, da die meisten Transfers zwischen den Generationen in der Regel erst spät im Arbeitsleben stattfinden. Obwohl das Fairnessargument impliziert, dass Regierungen den Vermögenstransfer besteuern sollten, sind Erbschaftssteuern weniger häufig und vergleichsweise unpopulär. Befreiungen für Familienunternehmen und Vermögende ist aus ökonomischer Sicht nur schwer nachvollziehbar. Politische Entscheidungen sollten zudem gewährleisten, dass der Einzelne einen Beitrag im Verhältnis zu seiner Zahlungsfähigkeit leistet. Darüber hinaus könnten Übertragungen an jüngere Erben gefördert werden, um mehr Generationengerechtigkeit zu erzielen. Bei der Wahl des richtigen Steuersatzes ist zu bedenken, dass hohe Steuersätze die Steueroptimierung/-vermeidung fördern können, während niedrige Steuersätze Einzelpersonen zwar weniger Anreize bieten, ihre Steuerrechnung zu reduzieren, aber ebenfalls weniger Steuereinnahmen generieren.

Empfehlungen für Europa

1. Europa kann und sollte mehr tun, um mit den wichtigsten Akteuren der Digitalbranche aus den Vereinigten Staaten und China konkurrenzfähig zu sein. Insbesondere könnte es versuchen, mit gutem Beispiel voranzugehen, indem es einen **alternativen Weg** beschreitet, der **Innovation und Unternehmertum mit dem stärkeren Schutz der Privatsphäre verbindet**, etwa indem es dem einzelnen Nutzer die Option lässt, selbst zu entscheiden, wie viel Privatsphäre er aufgibt.
2. Europa sollte die derzeitigen **Barrieren** bei der Zusammenarbeit und dem Datenaustausch für europäische Internet-Unternehmen **abbauen**, die europäische **Risikokapitalbranche ausbauen**.

- en und möglicherweise EU-weite steuerliche Anreize für die prominentesten **Plattformen „Made in Europe“** schaffen, die in Übereinstimmung mit den europäischen Datenschutzgesetzen handeln.
- Fairness** ist eine wichtige Eigenschaft der Steuersysteme. Obwohl die Ansichten über Fairness sehr unterschiedlich sind, ist eine Situation eindeutig unfair, in der verschiedene Unternehmen sehr unterschiedlich besteuert werden und einige Unternehmen in der Lage sind, einen Teil der Steuern auf ihre Gewinne zu vermeiden. Hier besteht **erheblicher Handlungsbedarf**.
 - Es besteht ein Mangel an **Transparenz** hinsichtlich des Ausmaßes der Gewinnverschiebung und Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen. Die im Rahmen der länderbezogenen Berichterstattung erhobenen Daten (Country-by-Country Berichte) erlauben es, die Informationsbasis der Diskussion über Steuervermeidung erheblich zu verbessern. Derzeit liegen diese Daten jedoch nicht in ausreichend standardisierter Form vor. Sie lassen Ländervergleiche nur schwer zu. Eine **bessere Vereinheitlichung** ist hier erforderlich, um sicherzustellen, dass diese Daten informativ und **international vergleichbar** sind.
 - Die Pläne in der Europäischen Union, diese Daten für EU-Unternehmen zu veröffentlichen, sind äußerst bedenklich. Hiervon raten wir dringend ab. In ihrem derzeitigen Zustand würden die Daten nur zu Fehlinterpretationen und falschen Schlüssen führen. Ohne eine globale Koordination würde die Veröffentlichung dieser Daten europäische Unternehmen im Wettbewerb benachteiligen. Anstatt diese Daten zu veröffentlichen, sollten sie für Forscher in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt werden. Wir schlagen vor, dass die Europäische Union einen jährlichen Bericht auf der Grundlage der Länderdaten, in Kombination mit anderen verfügbaren Mikro- und Makrodaten, veröffentlicht, um das Ausmaß an **Steuervermeidung verständlich und fundiert der Öffentlichkeit aufzuzeigen**.
 - Wir sind der Meinung, dass die derzeitigen Vorschläge zur Neuuzuweisung von Besteuerungsrechten an die Marktteilnehmer unnötig komplex sind. Dies ist in erster Linie ein Ergebnis der Aufteilung in Routine- und Residualgewinne und der Verwendung von letzteren für die Zuteilung von Besteuerungsrechten an die Marktteilnehmer. Dies mag die fiskalischen Interessen der „Hauptsitzländer“ schützen. Diese Komplexität birgt jedoch die Gefahr, dass neue Möglichkeiten der Steuervermeidung und neue Konflikte über Besteuerungsrechte zwischen den Ländern entstehen.
 - Die **Verlagerung der Besteuerung von mobilen auf weniger mobile Steuerbemessungsgrundlagen** ist eine mögliche Lösung angesichts der zunehmenden Mobilität von Personen und Arbeitsplätzen. Es ist auch möglich, **progressive Elemente** in der Besteuerung beizubehalten, während es möglicherweise nicht möglich ist, Spitzensteuersätze zu erhöhen.
 - Auf der Ausgabenseite plädieren wir dafür, die **Subventionen** für die Hochschulbildung, Studienbeihilfen sowie teilweise oder komplett subventionierte Gebühren **neu zu überdenken**. Eine solche Politik ist eher rückschrittlich. Die privaten Renditen auf eine akademische Ausbildung sind vergleichsweise hoch, was die Studenten in doppelter Hinsicht belohnt: durch vergünstigten Universitätszugang und höheres Lebenszeiteinkommen. Es gibt zwar wichtige Argumente für die Subventionierung der Primar- und Sekundarschulbildung, aber diese sind für die Hochschulbildung weniger überzeugend. Eine Möglichkeit, **Bildungssubventionen zu reduzieren**, besteht darin, staatlich garantierte **Darlehen durch Studienbeihilfen zu ersetzen**. Dies verringert das Ausmaß, in dem Einwanderer, die bislang keine Steuerbeiträge geleistet haben, von steuerfinanzierter Bildung profitieren würden. Eine solche Änderung steht im Einklang mit den aufrechtzuerhaltenden Bildungsanreizen und **verbessert die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**.
 - Die Besteuerung von **Erbschaften** (oder Schenkungen) ist Teil eines gerechten Steuersystems, da der Erhalt einer Erbschaft die Zahlungsfähigkeit des Einzelnen erhöht. Es ist wichtig, **Ausnahmeregelungen und Steuerbefreiungen zu beseitigen**, um die **Steuerbasis auszuweiten** und das System möglichst **einfach** zu halten, um die Möglichkeiten zur Steueroptimierung zu verringern.